

ANALISIS CSIS

Pengentasan Penduduk Miskin

DENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

Pembangunan Jaringan Ekonomi Pedesaan dalam Upaya Pengentasan Penduduk Miskin di Daerah Tidak Tertinggal

Strategi Pengentasan Kemiskinan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam DAS Hulu di Jawa

Gender dan Kemiskinan: Menelaah Posisi Wanita dalam Pembangunan Pertanian

- Pekerja Anak dan Permasalahannya
- Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda: Studi Kasus di Kotamadya Manado, Propinsi Sulawesi Utara
- Jaminan Hari Tua dan Tantangan Globalisasi: Suatu Ulasan Teoretis

ANALISIS PERISTIWA

- Kampanye Pemilu 1997



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya meng-analisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta meng-uraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro,
Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak,
Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXVI, NO. 4, JULI-AGUSTUS 1997

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	336
Artikel	
• Pembangunan Jaringan Ekonomi Pedesaan dalam Upaya Pengentasan Penduduk Miskin di Daerah Tidak Tertinggal <i>Prijono Tjiptoherijanto</i>	339
• Strategi Pengentasan Kemiskinan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam DAS Hulu di Jawa <i>Nizwar Syafa'at</i>	355
• Gender dan Kemiskinan: Menelaah Posisi Wanita dalam Pembangunan Pertanian <i>Vidhyandika Moeljarto</i>	372
• Pekerja Anak dan Permasalahannya <i>Nur Hadi Wiyono</i>	386
• Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda: Studi Kasus di Kotamadya Manado, Propinsi Sulawesi Utara <i>Riwanto Tirtosudarmo & Ade Latifa</i>	394
• Jaminan Hari Tua dan Tantangan Globalisasi: Suatu Ulasan Teoretis <i>Bambang Purwoko</i>	413
Analisis Peristiwa	
• Kampanye Pemilu 1997 <i>Ovy Ndouk</i>	428

Pengantar Redaksi

DALAM PJP II ini, pemerintah telah bertekad untuk menuntaskan masalah kemiskinan baik yang absolut maupun relatif. Telah dibuat berbagai kebijakan ekonomi makro dan mikro yang dapat menunjang tercapainya tujuan tersebut. *Prijono Tjiptoherijanto* mengemukakan bahwa sekarang ini ada dua program besar yang difokuskan pada upaya mengentaskan kemiskinan tidak hanya di desa-desa tertinggal tetapi juga desa-desa tidak tertinggal. Dengan pengembangan Gerakan Bangga Suka Desa melalui kegiatan Pelaju dan Pemaju keluarga yang memungkinkan mereka mengembangkan prakarsa dalam memutar roda perekonomian daerah pedesaan, yang kemudian diikuti dengan program Takesra (Tabungan Keluarga Sejahtera) dan Kukesra (Kredit Usaha Keluarga Sejahtera) diharapkan agar keluarga-keluarga miskin dapat dihapuskan. Dengan program tersebut mereka diharapkan mampu mandiri dan berswasembada. Untuk itu berbagai lembaga perekonomian pedesaan akan terus dikembangkan dan ditingkatkan.

Proyek-proyek konservasi telah diupayakan untuk memperbaiki kerusakan hulu daerah aliran sungai (DAS), sekaligus untuk meningkatkan pendapatan petani. Sekalipun sudah menghabiskan dana milyaran rupiah namun hasilnya tidak memuaskan. Diungkapkan oleh *Nizwar Syafa'at* bahwa kebanyakan petani ternyata kembali ke pola teknologi yang semula, karena hampir pasti introduksi teknologi tidak diadopsi oleh petani sama sekali. Penyebab pokok adalah paket teknologinya berorientasi pada hasil dan bukan proses pembangunan, di samping tidak ada keadilan sebagai akibat "ongkos" pembangunan hanya ditanggung lokasi proyek, sementara yang mendapat manfaat wilayah yang lebih luas. Maka orientasi harus pada proses pembangunan dengan mementingkan partisipasi aktif yang berciri *self-help* dari seluruh anggota masyarakat, di mana ini akan membuat pemberdayaan masyarakat yang terus-menerus sekaligus peningkatan kelembagaan lokal. Sedangkan dengan diusahakannya keadilan, maka pada gilirannya dapat mendorong harmonisasi, komunikasi, manajemen, kontrol dan proses sosial dalam pembangunan.

Dalam usaha untuk membangun dan meningkatkan kehidupan masyarakat secara penuh, di mana mau tak mau wanita harus diikutsertakan, perlu terlebih dahulu dipahami secara tepat relasi gender yang rumit yang ada di tiap budaya. Menurut *Vidhyandika Moeljarto* dengan adanya pemahaman yang tepat maka dapat dihasilkan suatu strategi yang tepat pula. Mengingat bahwa tiap budaya berbeda dan memiliki ciri-ciri khasnya sendiri-sendiri, maka kebijakan yang menyangkut gender haruslah berkonteks lokal. Dari ber-

bagai studi ditemukan bahwa tidak selamanya relasi gender berkonotasi negatif. Peran dan tanggung jawab wanita berbeda dengan pria. Mereka saling isi dan melengkapi. Jadi dengan pemahaman yang tepat akan hakikat gender, kebijakan untuk mengentaskan kemiskinan akan dapat dilaksanakan dengan optimal.

Nur Hadi Wiyono mengemukakan bahwa masih banyak permasalahan yang dihadapi dunia Pekerja Anak di Indonesia. Terlepas dari batasan usia minimal Pekerja Anak menurut standar ILO yakni 14 tahun ternyata di Indonesia masih terdapat banyak pekerja anak berusia 10 tahun bahkan kurang dari itu. Masalah jumlah pekerja anak yang cukup tinggi, masalah jam kerja yang panjang, upah yang rendah, dan jenis-jenis pekerjaan berbahaya yang mereka geluti setiap hari merupakan serangkaian persoalan yang harus segera diatasi. Perlu pula ditelaah dan diatasi bersama secara terpadu berbagai faktor penyebab yang mendorong mereka bekerja. Oleh karena itu beberapa LSM yang banyak berkecimpung dalam persoalan Pekerja Anak perlu dibantu dan didukung. Di lain pihak pemerintah perlu meningkatkan kegiatan dan pengawasannya sehingga ketentuan-ketentuan yang sudah digariskan misalnya dalam Permenaker No. 1/1987 dapat dijalankan dan ditaati oleh semua pihak yang terkait termasuk pada pengusaha.

Riwanto Tirtosudarmo dan *Ade Latifa* mengadakan penelitian mengenai keterkaitan antara pendidikan dengan ketenagakerjaan penduduk berusia 15-29 tahun di Kotamadya Manado. Diungkapkan bahwa 50 persen dari mereka sudah bekerja di berbagai bidang, sedangkan sisanya sebagian masih dalam proses mencari pekerjaan dan sebagian lagi menganggur. Mereka yang sudah bekerja umumnya berpendidikan SLTA. Sebagian terbesar dari mereka yang berpendidikan tinggi masih dalam tahap mencari pekerjaan. Umumnya mereka ini lebih selektif dalam memilih pekerjaan. Ada indikasi bahwa wanita berpendidikan sarjana lebih mudah memasuki pasar tenaga kerja. Dari data yang masuk dapat diketahui ada kesenjangan cukup besar antara tingkat pendidikan dengan kesiapan kerja mereka. Umumnya mereka masih merasa perlu untuk mengikuti berbagai jenis kursus untuk menambah ilmu dan ketrampilan. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kotamadya Manado perlu meningkatkan pembinaan generasi muda melalui berbagai program ketrampilan guna mempersiapkan mereka untuk secara lebih mandiri mampu menciptakan lapangan kerja baru. Pendidikan kejuruan dengan sendirinya perlu diberi perhatian lebih besar.

Tema yang disajikan oleh *Bambang Purwoko* dalam makalah ini bersangkut paut dengan tantangan penyelenggaraan jaminan sosial hari tua dalam menghadapi era globalisasi. Metodologi penulisan didasarkan atas ulasan literatur tentang jaminan sosial hari tua dan globalisasi serta faktor demografi seperti bertambahnya usia tua di mana perkembangan usia lanjut di negara-negara berkembang cenderung lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara maju. Selain itu, studi ini juga mengangkat kritik tentang aplikasi konsep Beveridge. Seperti diketahui bahwa pelaksanaan prinsip Beveridge telah menimbulkan ketidakefisienan dalam pola pembiayaan terutama bila dikaitkan dengan

anggaran negara. Ketidakefisienan yang dimaksud bersangkut paut dengan santunan ganda yang diperoleh sebagian masyarakat seperti bantuan sementara tidak bekerja dan perolehan upah dari pekerjaan kasual. Akan tetapi, sistem Bismark yang merujuk pada mekanisme asuransi itu dapat dipandang lebih relevan untuk upaya mereformasi program hari tua. Sistem Bismark itu merefleksikan bahwa permintaan akan proteksi ditentukan oleh mekanisme asuransi. *Benefit*-nya secara umum tergantung dari pola pengembangan dana. Sebagai catatan akhir, sampailah pada suatu kesimpulan bahwa pengalaman negara berkembang di dalam mempromosikan program tabungan hari tua wajib sebenarnya telah merefleksikan privatisasi program pensiun.

Keadaan bulan April & Mei 1997, tidak dapat dilepaskan dari suasana kampanye selama 27 hari (27 April sampai dengan 23 Mei 1997), dan proses Pemilu tanggal 29 Mei 1997 serta proses penghitungan suara. Keseluruhannya telah memberikan persepsi tertentu pada seluruh lapisan masyarakat. Sesuai persepsi tadi terbentuklah sikap dan tindakan yang banyak membawa kerugian material maupun korban nyawa manusia. Rupanya persepsi tentang kecurangan, kecemburuhan terhadap kesenjangan kekuasaan dan fasilitas selama kampanye, turut memicu ekses-ekses, yang kesemuanya dapat dianggap sebagai "*tumbal*" kesuksesan Pemilu tadi. Terutama kesuksesan dalam mempertahankan *status quo* kekuasaan secara nasional. Tinjauan bulan April-Mei 1997 ini dirangkum oleh Ovy Ndouk anggota staf peneliti Departemen Politik CSIS.

Juli 1997

REDAKSI

Pembangunan Jaringan Ekonomi Pedesaan dalam Upaya Pengentasan Penduduk Miskin di Daerah Tidak Tertinggal*

Prijono Tjiptoherijanto

Pendahuluan

EMBANGUNAN dalam PJP II harus makin mewujudkan keadilan dan pemerataan. GBHN 1993 secara khusus mengingatkan bahwa ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial menuntut usaha yang terpadu untuk mengatasinya agar tidak berkelanjutan dan berkembang ke arah kecemburuan sosial. Walaupun pembangunan ekonomi telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin namun berdasarkan data tahun 1993, jumlah keseluruhan penduduk miskin masih sekitar 26 juta jiwa atau sekitar 13,6 persen dari seluruh penduduk yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia (Tjiptoherijanto, 1995: Pengentasan Kemiskinan).

Upaya pengentasan penduduk miskin pada saat ini jauh lebih sukar dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Jika dianalogikan dengan tahapan transisi kesehatan maka tahap pengentasan kemiskinan pada saat ini sudah mulai memasuki tahap "hard core". Untuk itu upaya yang perlu dilakukan tidak semata mengandalkan pada kebijaksanaan ekonomi makro tetapi harus diimbangi dengan kebijaksanaan mikro berupa terobosan-terobosan yang langsung memberikan pengaruh pada peningkatan produktivitas golongan miskin tersebut. Salah satu program pengentasan kemiskinan yang telah dikembangkan oleh pemerintah adalah memberikan bantuan kepada desa-desa tertinggal melalui *Inpres Desa Tertinggal* (IDT). Program IDT ini menyediakan dana 20 juta rupiah untuk setiap desa dan berbagai dukungan pembangunan lainnya bagi desa yang bersangkutan (Bappenas, 1993).

* Makalah disampaikan pada Rapat Koordinasi Nasional Kependudukan 1996.

Setelah program IDT berjalan selama dua tahun, pemerintah mempunyai pengetahuan yang makin baik dan pengalaman yang makin luas mengenai bagaimana mengentaskan penduduk dari kemiskinan. Oleh karena itu program ini terus dilanjutkan dengan memperhatikan dan memperbaiki berbagai kelemahan yang ditemui di lapangan.

Namun demikian, pemerintah menyadari pula bahwa kemiskinan tidak saja terdapat di wilayah desa tertinggal namun juga penduduk atau keluarga miskin tersebut juga banyak ditemukan di luar wilayah desa tertinggal. Mereka ini pun harus menjadi sasaran program pengentasan kemiskinan agar tekad pemerintah untuk menghapuskan kemiskinan di Indonesia dapat segera terwujud. Oleh karena itu, pada bulan Oktober 1995 Presiden menugaskan Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN untuk secara khusus membantu upaya pemerintah mengentaskan *Keluarga-keluarga Pra-Sejahtera* dan *Keluarga Sejahtera I* yang berada di bawah garis kemiskinan di desa tidak tertinggal (Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, 1996).

Baik program IDT maupun program pengentasan kemiskinan keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I di daerah desa tidak tertinggal mengambil fokus pada daerah pedesaan, maka perlu dikembangkan model-model ekonomi yang sesuai dengan kehidupan masyarakat pedesaan. Oleh karena itu perlu didiskusikan lebih lanjut mengenai pengembangan model ekonomi pedesaan atau model ekonomi swasembada.

Beberapa Pengertian

Kemiskinan dan Kesenjangan

Persoalan kemiskinan mengandung makna pada ketimpangan ekonomi dan pemerataan. Kedua masalah ini masih merupakan topik yang hangat untuk dibicarakan mengingat masih besarnya pengangguran terselubung yang disebabkan masih adanya pekerjaan yang dilakukan di bawah produktivitas kerja (*underemployment*) serta rendahnya kualitas tenaga kerja Indonesia. Sementara diduga adanya hubungan yang positif antara tingkat pengangguran dan tingkat kemiskinan tersebut.

Ada 2 (dua) ukuran yang biasa dipakai untuk menganalisa tingkat kemiskinan yaitu: (1) *kemiskinan absolut*; dan (2) *kemiskinan relatif*. Kemiskinan absolut berkaitan dengan ketidakmampuan seseorang melampaui ukuran kemiskinan yang telah ditetapkan. Di Indonesia, Biro Pusat Statistik menggunakan ukuran kemiskinan absolut berdasarkan pada kebutuhan akan kalori per hari sebesar 2100 kalori/hari/orang serta pengeluaran non-makanan lainnya. Pada tahun 1993 ditetapkan batas kemiskinan di daerah pedesaan adalah Rp 18.244,-/bulan/orang atau Rp 608,-/hari/orang dan di daerah perkotaan adalah Rp 27.905,-/bulan/orang atau Rp 930,-/hari/orang. Sedangkan kemiskinan relatif berkaitan dengan perbedaan tingkat pendapatan suatu golongan dibandingkan dengan golongan lainnya (Tjiptoherijanto, 1995: Pengentasan Kemiskinan).

Berdasarkan batas kemiskinan di atas, pada tahun 1993 dari lebih kurang 180 juta penduduk Indonesia, masih ditemukan 25,9 juta jiwa atau 13,6 persen penduduk ber-

ada di bawah garis kemiskinan atau berada dalam *kemiskinan absolut*. Angka kemiskinan absolut pada tahun 1993 tersebut telah jauh menurun bila dibandingkan dengan tahun 1970 yang berjumlah 54 juta jiwa atau 40,1 persen dari seluruh penduduk yang ada (lihat Tabel 1). Bagaimana sebaran dari penduduk miskin tersebut? Data yang ada memperlihatkan bahwa 17,2 juta jiwa (67 persen) dari penduduk miskin tinggal di daerah pedesaan dan 8,8 juta jiwa (33 persen) tinggal di daerah perkotaan.

Selanjutnya bila dianalisa lebih mendalam kondisi pada masing-masing daerah maka terlihat bahwa walaupun secara absolut jumlah penduduk miskin di daerah pedesaan lebih banyak daripada di daerah perkotaan (17,2 juta jiwa dibandingkan dengan 8,8 juta jiwa) namun bila dibandingkan dengan jumlah penduduk pada masing-masing daerah maka terlihat bahwa proporsi penduduk miskin di daerah pedesaan dan daerah perkotaan relatif sama.

Dari tabel yang sama (Tabel 1) terlihat bahwa antara tahun 1990-1993 persentase

penurunan penduduk miskin di daerah perkotaan jauh di atas penurunan penduduk miskin di daerah pedesaan. Oleh karena itu agar tingkat kesenjangan antara penduduk daerah perkotaan dan daerah pedesaan tidak semakin melebar, diperlukan program-program khusus yang dapat menstimulir kegiatan perekonomian di daerah pedesaan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan penduduk di daerah ini. Dengan kata lain kebijaksanan yang lebih memperhatikan daerah pedesaan diperlukan untuk mengimbangi "*urban bias policies*" yang telah terjadi selama ini.

Selain berhasil mengurangi kemiskinan absolut, bangsa Indonesia juga berhasil mengurangi tingkat kesenjangan ekonomi atau lebih populer dengan istilah *kemiskinan relatif*. Indikator kesenjangan yang biasa dipergunakan seperti *Gini Koeffisien* atau *Distribusi Pendapatan* memperlihatkan bahwa kondisi kesenjangan di Indonesia makin lama makin membaik (lihat Tabel 2).

Tabel 1

KONDISI KEMISKINAN DI INDONESIA

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin						Rata-rata Penurunan Kemiskinan		
	Kota		Desa		Total		Kota	Desa	Total
	Juta	Persen	Juta	Persen	Juta	Persen			
1976	10,0	38,8	44,2	40,4	54,2	40,1	-	-	-
1981	9,3	28,1	31,3	26,5	40,6	26,9	-	-	2,64%
1984	9,3	23,1	25,7	21,2	35,0	21,6	-	-	1,77%
1985	9,7	20,1	20,3	16,4	30,0	17,4	-	-	1,40%
1990	8,4	16,7	17,8	14,3	27,2	15,1	-	-	2,67%
1993	8,8	13,4	17,2	13,7	25,9	13,6	7,4%	3,3%	4,8%

Sumber: Tjiptoherijanto, 1995.

Menteri Negara Kependudukan, 1996: Dengar Pendapat dengan DPA tanggal 12 Maret 1996.

Tabel 2

BAGIAN DARI JUMLAH PENDAPATAN YANG DITERIMA
PADA TAHUN 1976 DAN 1990

Wilayah	Bagian Terendah 40% dari Penduduk		Bagian Menengah 40% dari Penduduk		Bagian Atas 20% dari Penduduk		Gini Ratio	
	1976	1990	1976	1990	1976	1990	1976	1990
Indonesia	11,15%	21,31%	32,1%	36,75%	56,73%	41,94%	0,52	0,32
Jawa	11,33%	20,61%	30,23%	33,19%	58,30%	46,20%	0,53	0,34
Luar Jawa	11,87%	22,93%	35,80%	39,87%	52,25%	37,20%	0,49	0,28

Sumber: Tjiptoherijanto, 1995.

Bila kondisi sumbangan 40 persen penduduk termiskin terhadap GNP dikaitkan dengan batasan yang diberikan oleh para ahli mengenai ukuran ketimpangan ekonomi yang terbagi atas:

- a. *High inequality* apabila 40 persen dari penduduk berpenghasilan rendah menerima kurang dari 12 persen dari seluruh pendapatan nasional;
- b. *Moderate inequality* apabila mereka itu menerima antara 12-17 persen; dan
- c. *Low inequality* bilamana mereka menerima 17 persen dan lebih dari pendapatan nasional secara keseluruhan.

maka kondisi ketimpangan ekonomi di Indonesia pada tahun 1990 telah berada dalam kondisi "*low inequality*". Kondisi ini sudah sangat jauh lebih baik dibandingkan dengan kondisi pada tahun 1976 yang masih berada pada kondisi "*high inequality*".

Lebih lanjut terlihat pada Tabel 2 bahwa baik menurut perhitungan *Gini Ratio* maupun distribusi pendapatan, maka pola pembagian pendapatan di Jawa pada tahun 1976 dan pada tahun 1990 memberikan gambaran yang buruk daripada di luar Pulau Jawa. Perbedaan antara golongan

kaya dengan mereka yang miskin sangat menyolok di Pulau Jawa. Ledakan penduduk di Pulau Jawa merupakan salah satu sebab pincangnya pembagian pendapatan di wilayah ini, selain sebab-sebab lainnya. Demikian pula, kesenjangan di daerah perkotaan lebih buruk daripada di daerah pedesaan walaupun jumlah penduduk miskin di perkotaan lebih sedikit daripada di daerah pedesaan. *Gini Koefisien* untuk daerah perkotaan pada tahun 1990 adalah 0,34 persen sedangkan untuk daerah pedesaan adalah 0,25 persen (lihat Moeis, dkk., 1995).

Jika upaya formal dan makro sering terbentuk dengan berbagai peraturan dan kekakuan pelaksanaan, upaya informal melalui partisipasi masyarakat perlu dilakukan. Selain pajak dan pungutan, melembagakan infaq, shodaqoh, zakat dan berbagai bentuk hibah dari sisi keagamaan bisa diusahakan. Selain itu berbagai kebijaksanaan mikro melalui upaya tradisional, mengikuti adat-istiadat yang selama ini diikuti serta masih tetap berlaku, seperti kebiasaan menyumbang, *gugur gunung* dan lain sebagainya mungkin masih dapat dimanfaatkan (lihat Tjiptoherijanto, 1995: Kemiskinan).

Keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I

Mengacu pada pembangunan keluarga sejahtera, maka miskin atau kurang sejahtera diidentikkan dengan kondisi keluarga sebagai berikut:

Keluarga Pra-Sejahtera adalah keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan spiritual, pangan, sandang, papan, kesehatan dan keluarga berencana. Secara operasional mereka tampak tidak mampu memenuhi salah satu indikator berikut ini:

- menjalankan ibadah sesuai dengan agamanya;
- makan minimal dua kali sehari;
- pakaian lebih dari satu pasang;
- sebagian besar lantai rumahnya tidak dari tanah;
- jika sakit dibawa ke sarana kesehatan.

Sedangkan **Keluarga Sejahtera I** adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan fisik minimum secara minimal tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis seperti kebutuhan pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal dan pekerjaan yang menjamin kehidupan yang layak. Secara operasional mereka tampak tidak mampu memenuhi salah satu indikator berikut:

- menjalankan ibadah secara teratur;
- minimal seminggu sekali makan daging/telur/ikan;
- minimal memiliki baju baru sekali dalam setahun;
- luas lantai rumah rata-rata 8 meter persegi per anggota keluarga;
- tidak ada anggota keluarga yang berusia 10-60 tahun yang buta huruf latin;
- semua anak berusia 5-15 tahun bersekolah;

- salah satu anggota keluarga memiliki penghasilan tetap;
- dalam 3 bulan terakhir tidak sakit dan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik.

(lihat Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, 1996).

Bila diperhatikan pengertian kemiskinan pada "point a" dan keluarga pra-sejahtera serta sejahtera I pada "point b", sebenarnya mengandung makna yang saling melengkapi. Pengertian kemiskinan pada "point a" lebih menggambarkan kondisi perekonomian masyarakat dari sudut makro. Sedangkan pengertian Pra-Sejahtera dan Sejahtera I lebih menggambarkan kondisi perekonomian pada tingkat mikro atau keluarga di samping juga menggambarkan kondisi nonperekonomian seperti sosial psikologis yang ada dalam keluarga. Namun bila mengacu pada teori kebutuhan, maka kebutuhan yang mendesak dari para keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I adalah kebutuhan ekonomi, karena itu pengertian keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I lebih difokuskan pada upaya membantu perekonomian keluarga dalam arti membuat keluarga tersebut menjadi keluarga yang produktif.

Ekonomi Rakyat dan Demokrasi Ekonomi

Ekonomi rakyat dan demokrasi ekonomi yang didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 sudah lama menjadi cita-cita pendiri republik ini. Pertumbuhan ekonomi nasional yang dilandasi oleh kekuatan rakyat dan bukan perseorangan atau kelompok dengan jelas dan jernih dituangkan dalam pemikiran besar dari Drs. Moch.

Hatta. Dalam pemikirannya Bung Hatta (lihat Tjiptoherijanto, 1996: Konsep dan Pelaksanaan Demokrasi Ekonomi di Indonesia) mencoba menjelaskan pemikiran mengenai demokrasi ekonomi. Menurut beliau demokrasi ekonomi dilandasi oleh 3 (tiga) hal: *pertama*, etika sosial yang tersimpul dalam nilai-nilai Pancasila; *kedua*, rasionalisasi ekonomi yang diwujudkan dalam perencanaan ekonomi yang dijalankan oleh negara; dan *ketiga*, organisasi ekonomi yang didasarkan pada dasar usaha bersama atau koperasi, keswadayaan (*self-help*) dan *auto-activa*.

Pemikiran mengenai demokrasi ekonomi dan ekonomi rakyat ini tercermin dalam trilogi pembangunan nasional kita yaitu *pertumbuhan*, *pemerataan*, dan *stabilitas*, serta dalam peranan rakyat dalam menggerakkan ekonomi nasional tercermin dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD), serta *koperasi* di samping sektor *swasta* dalam menopang perkembangan perekonomian nasional.

Pengembangan model *ekonomi rakyat* didasarkan pada pemikiran bahwa sektor usaha *swasta* cenderung akan lebih memeninggikan kepentingan kelompoknya dibandingkan dengan kepentingan rakyat banyak. Oleh karena itu, sektor *swasta* mungkin dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional namun kurang mampu mencapai sasaran pemerataan. Dalam hal pemerataan, ekonomi rakyat mempunyai peranan yang lebih besar dibandingkan dengan *swasta*. Karena itu, dalam mencapai tujuan ekonomi nasional yaitu pertumbuhan dan keseimbangan, peranan ekonomi rakyat dan *swasta* harus berjalan secara seimbang hingga pada akhirnya tercapai masyarakat yang adil dan makmur.

Untuk menjadikan 3 (tiga) pelaku ekonomi nasional yaitu koperasi, BUMN/BUMD serta *swasta* menjadi pelaku ekonomi yang tangguh maka prinsip-prinsip demokrasi ekonomi Pancasila harus tetap menjadi landasan. Dalam sistem demokrasi ekonomi Pancasila, aspek pertumbuhan, pemerataan dan keadilan baik antar golongan, daerah, maupun sektor usaha menjadi landasan utama (lihat Nasution, Anwar, 1992). Tidak adanya "keberpihakan" pada suatu kelompok usaha atau daerah dalam rangka mengejar pertumbuhan ekonomi nasional merupakan salah satu landasan yang harus dianut dalam sistem demokrasi ekonomi Pancasila.

Namun kenyataan menunjukkan bahwa sistem ekonomi kita masih jauh dari cita-cita ideal, yang antara lain tercermin pada berbagai indikator di sektor industri manufakturing. Indikator *pertama* adalah masih adanya kemencenggan distribusi pendapatan dan pemilikan kekayaan dalam masyarakat. Kemencenggan itu terjadi antar golongan masyarakat, antar sektor usaha, maupun antar daerah. *Kedua*, adanya persaingan pasar yang kurang sehat. Ini tercermin pada adanya konsentrasi penguasaan pangsa pasar yang sangat tinggi oleh sekelompok kecil pabrik dan konglomerat (lihat Nasution, Anwar, 1992).

Dalam kaitan dengan pemerataan distribusi pendapatan antar daerah perkotaan dan daerah pedesaan dibutuhkan berbagai upaya yang dapat meningkatkan kemandirian ekonomi pedesaan antara lain melalui peningkatan peranan ekonomi rakyat yang dijabarkan melalui peranan koperasi di daerah pedesaan.

Ekonomi Pedesaan dan Ekonomi Swasembada

Pengentasan kemiskinan baik melalui program IDT maupun program non-IDT pada dasarnya mengacu pada upaya meningkatkan atau menstimulir aktivitas perekonomian di daerah pedesaan. Aktivitas perekonomian pada umumnya didasarkan pada kegiatan investasi antara lain dipengaruhi oleh jumlah tabungan yang terakumulasi serta tingkat harga modal untuk investasi yakni berupa tingkat bunga yang harus dibayar untuk balas jasa modal. Dengan demikian jelaslah bahwa harga barang atau jasa adalah masalah sentral dalam pembahasan perekonomian pada umumnya maupun perekonomian pedesaan pada khususnya (lihat Nurdin, 1996).

Dalam kerangka dasar pemikiran pengembangan program IDT maupun pembangunan keluarga sejahtera di daerah tidak miskin, dikemukakan bahwa kemiskinan yang terjadi terutama di daerah pedesaan bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Kemiskinan antara lain ditandai oleh sikap dan tingkah laku yang menerima keadaan yang seakan-akan tidak dapat diubah, yang tercermin dalam lemahnya keinginan untuk maju, rendahnya kualitas sumber daya manusia, lemahnya nilai tukar hasil produksi, rendahnya produktivitas, terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pendapatan, dan terbatasnya kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan (lihat Bappenas, 1993, Mubyarto, 1995).

Kondisi di atas sangat umum terlihat di daerah pedesaan. Kenyataan memperlihatkan bahwa tingkat harga dalam per-

ekonomian desa sangat ditentukan oleh kekuatan ekonomi di luar pedesaan yakni antara lain oleh para pedagang perantara khususnya baik untuk barang produksi hasil industri maupun hasil pertanian desa. Ketidakmampuan masyarakat pedesaan untuk melakukan "*bargaining*" dengan pelaku dari luar daerah pedesaan disebabkan oleh banyak faktor antara lain kurangnya modal, tingkat pengetahuan dan ketrampilan dan lain sebagainya. Lemahnya posisi dalam "*bargaining*" ini akan "menggerogoti" kekuatan ekonomi masyarakat desa sehingga akhirnya menjadi lemah dan kurang berdaya dalam sistem ekonomi pasar untuk bersaing bebas antara se-sama pelaku ekonomi (Nurdin, 1996).

Oleh karena itu ekonomi pedesaan tidak mungkin dibiarkan bersaing dengan pelaku ekonomi lainnya terutama mereka yang berasal dari daerah perkotaan. Untuk itu dalam upaya menggerakkan daya ekonomi pedesaan pada umumnya dan masyarakat desa pada khususnya diperlukan sejumlah investasi tertentu. Investasi ini harus dilakukan sendiri oleh masyarakat desa (swasembada) agar pelaku ekonomi yang ada di daerah pedesaan tersebut "merasa memiliki" dan bertanggung jawab terhadap investasi yang mereka lakukan.

Pertanyaan sekarang adalah dari mana mereka memperoleh modal untuk melakukan investasi? Di sinilah peran pemerintah dalam membantu mengembangkan modal awal bagi aktivitas perekonomian pedesaan. Ada beberapa program yang dapat dilakukan antara lain melalui mekanisme akumulasi dan alokasi tabungan serta penciptaan modal bergulir (*revolving funds*) dalam kerangka pemikiran ekonomi kelemba-

gaan. Dalam kaitan dengan penciptaan modal bergulir tersebut, kerangka pemikiran ekonomi kelembagaan perlu digarisbawahi. Hal ini mengingat keberhasilan modal bergulir sangat tergantung dari eksistensi kelompok.

Program IDT maupun Takesra dan Kukesra yang dikembangkan di daerah desa tidak tertinggal pada dasarnya merupakan bentuk dari penciptaan modal bergulir (*revolving funds*) dalam upaya membantu menyediakan modal awal investasi bagi perekonomian pedesaan agar tercipta perekonomian yang swasembada di daerah pedesaan. Program IDT dan pembangunan keluarga sejahtera di daerah tidak tertinggal adalah program untuk menumbuhkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin atau Pra-Sejahtera dan Sejahtera I untuk meningkatkan taraf hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha. Dalam rangka itu, program IDT dan keluarga sejahtera diarahkan pada pengembangan kegiatan sosial ekonomi untuk mewujudkan kemandirian penduduk miskin di desa dengan menerapkan prinsip *gotong royong*, *keswadayaan*, dan *partisipasi* (Sayogyo, 1996).

Namun demikian, keberhasilan menggerakkan ekonomi pedesaan menuju ekonomi yang swasembada tidak saja tergantung dari penciptaan modal bergulir namun juga bagaimana membantu masyarakat desa mengembangkan jiwa kewiraswastaan, peningkatan pengetahuan pasar dan lain sebagainya melalui pendidikan dan latihan serta bantuan pemasaran. Sayogyo (1996), mengemukakan bahwa keberhasilan program ekonomi pedesaan termasuk program IDT, Keluarga Sejahtera maupun program

lainnya sangat tergantung dari partisipasi anggota kelompok. Dalam hal ini perencanaan *top-down* dan *bottom-up* harus benar-benar diperhatikan dalam mengembangkan setiap program di daerah pedesaan. Lebih lanjut Sayogyo mengemukakan bahwa dalam banyak hal, ketidakberhasilan suatu program pembangunan terutama di daerah pedesaan termasuk pengembangan ekonomi pedesaan yang swasembada karena kurangnya bentuk *partisipasi aktif* dari anggota kelompok, atau dengan kata lain kurangnya perencanaan yang bersifat *bottom-up* dan terlalu menekankan pada perencanaan *top-down*.

Pengentasan Kemiskinan Melalui Pembangunan Keluarga Sejahtera di Desa Tidak Tertinggal

Undang-Undang No. 10 Tahun 1992 memberikan batasan mengenai keluarga sejahtera yaitu keluarga yang dibentuk berdasarkan perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan materiil yang layak, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang serasi, selaras, dan seimbang antara anggota, antara keluarga dengan masyarakat dan lingkungan.

Berdasarkan pada pengertian di atas, kemudian dikembangkan indikator yang dapat mencerminkan tingkat kesejahteraan keluarga di Indonesia. Indikator tersebut sangat bermanfaat untuk memantau kondisi kesejahteraan keluarga di Indonesia dari waktu ke waktu. Dalam indikator tersebut, tingkat kesejahteraan keluarga dibagi dalam 5 (lima) tahapan yaitu tahap *Pra-Sejahtera*, tahap *Sejahtera I*, tahap *Sejahtera*

II, tahap *Sejahtera III*, dan tahap *Sejahtera III+* (Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, 1996).

Keluarga-keluarga yang tergolong dalam Pra-Sejahtera dan Sejahtera I ditandai dengan masih sangat lemahnya kemampuan perekonomian keluarga. Oleh karena itu pembangunan ekonomi menjadi fokus utama dalam upaya mengentaskan keluarga miskin atau keluarga-keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I menjadi keluarga yang memiliki tahapan yang lebih tinggi.

Dalam rangka mencapai sasaran pengentasan keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I terdapat berbagai program yang diluncurkan oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN antara lain *Gerakan Bangga Suka Desa* yakni Gerakan Pembangunan Keluarga Modern dalam Suasana Kota di Desa. Di antara komponen gerakan Bangga Suka Desa ada program yang ditujukan untuk peningkatan pendapatan dan pernah berusaha di sektor ekonomi pedesaan yaitu kegiatan *Pelaju* dan *Pemaju* keluarga agar mereka siap sebagai institusi pembangunan yang mampu mengembangkan prakarsa dan melaksanakan berbagai upaya yang mendukung. Pada saat ini dirasakan masih dihadapkan pada tantangan antara lain bahwa dari hasil pendataan Keluarga Sejahtera yang dilakukan pada awal tahun 1995 diperoleh gambaran bahwa lebih dari 50 persen keluarga-keluarga masih dalam tahapan Pra-Sejahtera I, yang tergolong hidup miskin (Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, 1996: Pokok Sambutan pada Seminar Indikator Keseimbangan Penduduk).

Gerakan Bangga Suka Desa

Ada 2 (dua) pemikiran mendasar yang melandasi pengembangan gerakan Bangga Suka Desa yaitu: (1) pengentasan keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I harus difokuskan pada pembangunan ekonomi; (2) pembangunan ekonomi pedesaan sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu harus diupayakan melalui pengembangan ekonomi pedesaan yang mandiri atau swasembada.

Dengan demikian perlu dikembangkan suatu gerakan yang mampu memutar roda perekonomian daerah pedesaan tanpa meninggalkan ciri-ciri "komunitas" pedesaan. Gerakan Bangga Suka Desa yang di-canangkan oleh Presiden pada tanggal 29 Juni 1995 di Yogyakarta merupakan gerakan yang bertujuan untuk memotivasi masyarakat pedesaan untuk hidup "modern" sebagaimana layaknya penduduk daerah perkotaan terutama dalam hal jiwa kewiraswastaan namun tanpa meninggalkan sifat komunitas penduduk pedesaan.

Dengan demikian Gerakan Bangga Suka Desa adalah suatu upaya terpadu yang bertujuan mempercepat proses pengembangan keluarga dan penduduk suatu daerah dengan ciri pedesaan menjadi keluarga dan ciri penduduk dengan ciri modern perkotaan. Gerakan ini dikembangkan dengan fokus untuk membangun keluarga modern dan maju di pedesaan agar mereka bisa menjadi agen pembangunan di desanya. Berbagai usaha pemampuan keluarga di pedesaan yang telah dilakukan selama ini akan berlanjut terus dan diintensifkan. Keluarga-keluarga akan dikembangkan kemampuannya secara bertahap dengan memperkuat motivasi, kese-

hatan, pendidikan dan ketrampilannya serta diberi kesempatan pula untuk berperan dalam berbagai pembangunan (Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, 1996: Pokok Sambutan dalam Seminar Indikator Keseimbangan).

Di samping itu gerakan ini merupakan salah satu alternatif untuk mengatasi perpindahan penduduk dari desa ke kota yang menyebabkan terjadinya urbanisasi dengan segala konsekuensinya baik positif maupun negatif, di samping itu sekaligus untuk meningkatkan kehidupan masyarakat desa dari bawah batas garis kemiskinan.

Sebagaimana halnya pembangunan ekonomi pedesaan yang menekankan pada kerangka pemikiran ekonomi kelembagaan, keberhasilan Gerakan Bangga Suka Desa sangat tergantung dari eksistensi kelompok atau lembaga. Keberhasilan ekonomi kelembagaan tergantung antara lain oleh tingkah laku perorangan anggota, kelompok masyarakat, bidang usaha ekonominya, upaya peningkatan kesejahteraan melalui peningkatan harga untuk barang yang dihasilkan, upah tenaga kerja, kesempatan kerja yang terbuka, hubungan konsumsi dengan tabungan yang ada, serta kaitannya dengan tujuan-tujuan investasi ekonomi pedesaan. Oleh karena itu keberhasilan Gerakan Bangga Suka Desa, juga tidak terlepas dari berbagai faktor di atas.

Untuk mendukung Gerakan Bangga Suka Desa telah dilakukan kegiatan:

- Pengembangan kegiatan ekonomi produktif:

- Latihan ketrampilan;

- Bimbingan kewirausahaan;
- Bantuan permodalan melalui Usaha Peningkatan Keluarga Sejahtera (UPPKS);
- Bimbingan pemasaran.

- Penggalangan tabungan dan sumbangan masyarakat untuk membangun desa melalui Takesra (Tabungan Keluarga Sejahtera) dan Kukesra (Kredit Usaha Keluarga Sejahtera):

- Kampanye gerakan cinta desa dengan melibatkan paguyuban masyarakat daerah yang tinggal di kota;
- Kampanye penggunaan jasa bank untuk pengiriman uang ke desa dan pengembangan kegiatan ekonomi produktif;
- Penyelenggaraan lelang kepedulian untuk mendukung pembangunan keluarga di desa.

- Pengembangan fasilitas ekonomi pedesaan:

- Penyelenggaraan pasar minggon;
- Pengembangan kios telepon (kiospon);
- Pengembangan salon kecantikan desa;
- Pengembangan kegiatan pelayanan jasa.

- Dukungan dan pengembangan peluang pasar (antara lain melalui sarasehan pedesaan):

- Pameran potensi desa;
- Temu pengusaha;
- Pengembangan kerja sama kemitraan pengusaha yang mampu dengan keluarga di desa.

Takesra dan Kukesra

Sebagai kelanjutan dari Gerakan Bangga Suka Desa, perlu diupayakan mengem-

bangkan modal investasi di daerah pedesaan. Penyediaan modal investasi tersebut diselaraskan dengan upaya mengembangkan ekonomi pedesaan yang mandiri dan swasembada. Oleh karena itu modal investasi yang dikembangkan harus berasal dari dana tabungan masyarakat itu sendiri melalui penciptaan sistem modal bergulir (*revolving funds*). Takesra (tabungan keluarga sejahtera) dan Kukesra (kredit usaha keluarga sejahtera) merupakan bentuk penjabaran dari prinsip modal bergulir dengan memanfaatkan jasa pelayanan perbankan dan jasa pelayanan pos serta jasa-jasa pelayanan lainnya.

Dibandingkan dengan bentuk tabungan lain, Takesra memiliki berbagai manfaat khusus sebagai berikut: (1) sebagai alat menyimpan uang; (2) sebagai agunan kredit; (3) sebagai sarana pengiriman dan penerimaan uang; (4) sebagai wahana program kemitraan; dan (5) sebagai alat bantu transaksi pembelian barang dan jasa. Apabila dilihat fungsinya sebagai alat menyimpan uang (*a store of value*) dan sekaligus sebagai sarana pengiriman dan penerimaan uang, Takesra tidak berbeda dengan bentuk-bentuk tabungan lainnya. Demikian pula dalam fungsi sebagai alat bantu transaksi pembelian barang dan jasa. Seperti halnya *demand deposits* lainnya Takesra dapat membantu mempermudah transaksi pembelian barang dan jasa, karena dapat diuangkan sewaktu-waktu. Sehingga tidak sangsi lagi bahwa Takesra juga merupakan salah satu *near money*, hak milik yang mempunyai nilai simpan tetapi tidak langsung bisa digunakan sebagai alat pertukaran atau transaksi (*not as a medium of exchange*). Fungsi yang menonjol dari Takesra adalah sebagai

agunan kredit dan sebagai wahana program kemitraan (Tjiptoherijanto 1996: Tas-kin-Takesra).

Sebagai agunan kredit, setiap penabung Takesra dapat memperoleh modal usaha melalui Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Kukesra) sebesar 5 sampai dengan 10 kali saldo tabungan, yang saldo awalnya hanya Rp 2.000,- dengan bunga 6 persen per tahun. Dari setiap kredit yang diperoleh akan disisihkan sebesar 10 persen untuk langsung dimasukkan dalam rekening Takesra yang bersangkutan. Dengan demikian jumlah tabungan menjadi Rp 4.000,- yang dapat digunakan sebagai agunan untuk mendapatkan Kukesra selanjutnya. Demikian terus bergulir sampai ada kemungkinan keluarga penabung tersebut dapat memperoleh kredit sebesar Rp 320.000,- yang cukup digunakan untuk membuka usaha kecil-kecilan atau industri rumah tangga yang dapat meningkatkan kehidupannya, terbebas dari belenggu kemiskinan.

Pembangunan Jaringan Ekonomi Pedesaan

Modernisasi Lembaga/Instansi Ekonomi di Pedesaan

Untuk mendukung pengembangan sumber daya keluarga dan sumber daya manusia di pedesaan diperlukan serangkaian intervensi sosial ekonomi yang mendorong perubahan dari kondisi agraris menjadi kondisi industri. Selama ini telah lama dikenal adanya lembaga instansi ekonomi di pedesaan yang menghidupi kegiatan ekonomi pedesaan yang tradision-

nal seperti *lumbung desa*, pedagang pengumpul hasil pertanian, pasar mingguan, pasar ternak, KUD dan sebagainya. Eksistensi dan manfaatnya telah cukup dirasakan oleh masyarakat pedesaan, hanya saja pertumbuhan dan perkembangannya relatif lambat.

Terdapat 2 (dua) karakteristik bidang pekerjaan yang pada umumnya berkembang di daerah pedesaan, yaitu: (1) masih bertumpu pada sektor informal dibandingkan dengan sektor formal (lihat Tabel 3); dan (2) masih bertumpu pada sektor pertanian tradisional. Karakteristik kedua sektor di atas yaitu sektor informal dan sektor pertanian ditandai antara lain produktivitasnya rendah, jam kerja tidak teratur, modal kecil, menggunakan cara manajemen tradisional dan sebagainya. Oleh karena itu sulit bagi penduduk daerah pedesaan untuk melakukan persaingan dalam arena ekonomi pasar bebas yang berlangsung saat ini bila ciri-ciri sektor usaha mereka masih mengandalkan pada sektor informal dan pertanian tradisional.

Dalam kaitannya dengan ciri penduduk dan keluarga modern, dituntut adanya pe-

nguasaan manajemen perekonomian modern dan sekaligus diciptakan modernisasi lembaga/instansi ekonomi di daerah pedesaan. Penguasaan manajemen ekonomi modern dan modernisasi lembaga ekonomi di daerah pedesaan tidak lain bertujuan agar para penduduk pedesaan mampu bersaing dengan pelaku ekonomi dari luar daerah pedesaan dan mengatur sendiri sistem perekonomian yang mereka miliki. Di samping penguasaan manajemen ekonomi modern dan modernisasi lembaga ekonomi di daerah pedesaan, upaya lain untuk mempercepat timbulnya ekonomi pedesaan yang swasembada adalah meningkatkan lapangan usaha penduduk di daerah pedesaan dengan tidak semata mengandalkan pada sektor pertanian tradisional. Program *Pelaju* dan *Pemaju* yang sekarang ini dikembangkan selain dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk di daerah pedesaan juga berdampak pada peningkatan produktivitas.

Peningkatan Pemasaran dan Kualitas Produk

Untuk mendorong pembangunan yang makin marak maka kepada keluarga-keluár-

Tabel 3

KOMPOSISI PEKERJAAN BERDASARKAN SEKTOR FORMAL DAN NON-FORMAL DI DAERAH PERKOTAAN DAN PEDESAAN TAHUN 1992

Tempat Tinggal	Formal	Informal	Total
Kota	11.681,608 54,97%	9.569,127 45,03%	21.250,735 100%
Desa	12.000,310 20,95%	45.267,327 79,05%	57.267,637 100%
Total	23.681,918 30,16%	54.836,454 69,84%	78.518,372 100%

Sumber: BPS 1993: Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia 1992.

ga di pedesaan diberikan suasana yang sangat menunjang yang membuat mereka makin betah tinggal dan berusaha di pedesaan.

Kegiatan ekonomi pedesaan diharapkan makin beragam tidak lagi hanya menjual hasil produk pertanian tetapi sudah mengacu kepada produk non-pertanian, jasa dan industri.

Industri-industri rumah tangga yang berkembang di pedesaan akan merangsang model dan teknologi beralih masuk ke pedesaan. Desain dan kualitas produk yang dihasilkan akan makin baik dan sekaligus merangsang pula kegiatan ekonomi produktif lainnya dan sistem pemasarannya.

Berbagai kegiatan ekonomi produktif di pedesaan yang diharapkan berkembang antara lain:

1. Masyarakat pedesaan melakukan intensifikasi lahan pertanian dan pemanfaatan tanah pekarangan tidak terbatas pada tanaman pangan tetapi mencakup kegiatan perikanan dan peternakan;
2. Industri rumah tangga yang mengacu pada *Petik-Olah-Jual* untuk hasil pertanian dan *Proses-Kemas-Jual* untuk hasil non-pertanian.
3. Sektor jasa di pedesaan akan semakin beragam dan memberikan pelayanan bukan saja untuk penduduk pedesaan itu sendiri bahkan dapat pula melayani kebutuhan penduduk kota yang berlibur di desa, kegiatan pelayanan jasa itu antara lain seperti bengkel las, bengkel mobil, angkutan ojek, salon kecantikan dan lain-lain.

Tumbuhnya kegiatan-kegiatan tersebut akan mendorong makin meningkatnya pemasaran di daerah pedesaan.

Peranan Kelompok Keluarga dalam Menggerakkan Ekonomi Desa

Ekonomi kelembagaan sudah lama diketahui berperan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi terutama di daerah pedesaan. Berbeda dengan karakteristik penduduk daerah perkotaan yang memiliki tingkat pendidikan, aksesibilitas yang tinggi dan lain sebagainya, penduduk daerah pedesaan pada umumnya masih memiliki tingkat pendidikan, pengetahuan dan pengalaman yang rendah dalam sistem ekonomi modern. Oleh karena itu, dalam mengembangkan ekonomi pedesaan, sistem ekonomi kelembagaan dipandang lebih cocok dibandingkan dengan sistem ekonomi perseorangan (individu/privatisasi). Para ahli berpendapat bahwa lembaga dapat diartikan sebagai suatu norma/kaidah peraturan atau organisasi yang memudahkan koordinasi dalam membentuk harapan masing-masing yang mungkin dapat dicapai dengan saling bekerja sama (Nurdin, 1996; Sayogyo, 1996).

Saat ini program pengentasan kemiskinan baik melalui program IDT maupun Keluarga Sejahtera mengacu pada upaya memperkuat peranan kelompok. Sebagaimana diketahui untuk membantu keluarga-keluarga yang telah memiliki motivasi guna mewujudkan keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera telah dikembangkan program usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS). Program ini merupakan dukungan untuk meningkatkan kemampuan keluarga melalui usaha bersama.

Jika selama ini kegiatan ekonomi desa hanya mengandalkan sektor pertanian tradisional, nantinya diharapkan keluarga-keluarga dalam kelompok mampu berperan dalam kegiatan ekonomi produktif dalam lingkup agribisnis dan agroindustri atau industri kecil. Mengapa penduduk daerah pedesaan diharapkan meningkatkan usahanya dari sekedar pertanian tradisional? Tabel 4 memperlihatkan bahwa pertanian merupakan sektor yang rawan terhadap kemiskinan.

Dalam hubungan dengan itu, untuk mengentaskan kemiskinan di pedesaan diperlukan upaya peningkatan usaha penduduk dari sekedar mengandalkan pada pertanian tradisional menjadi usaha yang bersifat agribisnis. Program *petik-olah-jual* (pelaju) atau *proses-kemas-jual* (pemaju) diharapkan mampu menjadikan penduduk

daerah pedesaan untuk menikmati keuntungan dari proses perdagangan yang selama ini tidak pernah mereka nikmati jika mereka hanya mengandalkan sektor usaha pertanian tradisional.

Penutup

Telah menjadi tekad pemerintah untuk menuntaskan masalah kemiskinan baik absolut maupun relatif dalam PJP II ini. Oleh karena itu berbagai kebijaksanaan ekonomi makro dan mikro dikembangkan untuk mencapai tujuan dimaksud. Pada saat ini paling tidak terdapat 2 (dua) program besar pemerintah yang memfokuskan pada upaya pengentasan kemiskinan di daerah pedesaan, yaitu: (1) pengentasan kemiskinan penduduk di desa tertinggal melalui Inpres Desa Tertinggal (IDT);

Tabel 4

SUMBER PENGHASILAN RUMAH TANGGA MISKIN DAN TIDAK MISKIN
MENURUT SEKTOR USAHA DAN DAERAH, 1990
(dalam Persentase)

Daerah	Sektor Usaha											Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Desa:												
Miskin	45,11	26,85	11,72	2,15	1,74	3,06	5,25	0,77	1,63	1,72	100	
Tidak Miskin	39,49	21,80	9,67	2,77	1,21	4,01	14,26	2,78	2,26	1,74	100	
Kota:												
Miskin	24,43	5,79	4,65	3,48	0,47	6,07	33,13	10,57	7,261	4,15	100	
Tidak Miskin	6,68	3,07	1,81	2,13	0,20	7,40	51,91	11,05	11,71	4,04	100	
Kota + Desa:												
Miskin	39,72	21,36	9,88	2,50	1,41	3,84	12,52	3,32	3,10	2,35	100	
Tidak Miskin	32,55	17,84	8,01	2,64	1,00	4,72	22,23	4,53	4,26	2,22	100	

Sumber: Mocis dkk., 1995: Profil Kemiskinan di Indonesia.

1. Pertanian
2. Perkebunan
3. Peternakan
4. Perikanan
5. Kehutanan
6. Industri
7. Perdagangan
8. Pengangkutan
9. Jasa
10. Lain

dan (2) pengentasan kemiskinan melalui pembangunan keluarga sejahtera di daerah desa tidak tertinggal.

Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN secara khusus memfokuskan pada upaya pengentasan kemiskinan di daerah tidak tertinggal melalui pembangunan keluarga sejahtera dengan pengembangan jaringan ekonomi pedesaan. Diawali dengan pengembangan *Gerakan Bangga Suka Desa* melalui program *Pelaju* dan *Pemaju* dan kemudian diikuti dengan pencanangan program *Takesra* dan *Kukesra*, diharapkan jumlah keluarga miskin atau Pra-Sejahtera dan Sejahtera I yang saat ini masih berjumlah lebih kurang 51 persen dari seluruh keluarga di Indonesia dapat segera dihilangkan.

Pengentasan kemiskinan melalui *Gerakan Bangga Suka Desa* yang dijabarkan dengan program *Pemaju*, *Pelaju*, *Takesra*, dan *Kukesra* pada dasarnya mengambil prinsip pada pengembangan ekonomi pedesaan yang mandiri dan swasembada. Untuk itu keberadaan lembaga perekonomian di daerah pedesaan diupayakan untuk terus dikembangkan dan ditingkatkan. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam meningkatkan keberadaan lembaga perekonomian ini yaitu tingkah laku perorangan anggota, kelompok masyarakat, bidang usaha ekonominya, upaya peningkatan kesejahteraan melalui peningkatan harga untuk barang yang dihasilkan, upah tenaga kerja, kesempatan kerja yang terbuka, hubungan konsumsi dengan tabungan yang ada, serta kaitannya dengan tujuan-tujuan investasi ekonomi pedesaan. Dengan demikian keberhasilan program *Bangga Suka Desa* tidak semata

terletak pada keberhasilan penyediaan modal bagi keluarga-keluarga Pra-Sejahtera dan Sejahtera I.

DAFTAR BACAAN

1. Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, *Pengentasan Kemiskinan Melalui Pembangunan Keluarga Sejahtera di Desa Tidak Tertinggal*, Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, Jakarta, Indonesia, 1996.
2. Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, *Pokok-pokok Sambutan pada Seminar Indikator Keseimbangan Penduduk*, 28 Februari 1996.
3. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, RI. 1993. *Panduan Program Inpres Desa Tertinggal*, Jakarta 1993.
4. Biro Pusat Statistik. 1992. *Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia 1976-1990*, BPS, Jakarta, Indonesia, 1992.
5. Moeis, Jossy P., dkk. 1995. "Profil Kemiskinan di Indonesia", dalam buku suntingan Anwar M. Arsjad, *Sumber Daya, Teknologi, dan Pembangunan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Indonesia, 1995.
6. Mubyarto. 1995. *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan*, makalah disampaikan pada pertemuan pengembangan konsep *Bangga Suka Desa* yang dilenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, 1995.
7. Nasution, Anwar. 1992. "Demokrasi Ekonomi di Sektor Industri Manufakturing", dalam Anwar, M. Arsjad dkk., *Pemikiran, Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, PT Gramedia, Jakarta, Indonesia, 1992.
8. Nurdin, Bahri. 1996. *Ekonomi Makro Pedesaan: Suatu Tinjauan Ekonomi Kelembagaan tentang Tabungan Masyarakat*, makalah disampaikan dalam kelompok kerja Pengarahan Persebaran dan Mobilitas Penduduk, Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, Jakarta, Indonesia.

9. Sjahrir. 1995. *Catatan Ekonomi Indonesia*, Adhiprint Indonesia PT, Jakarta, 1995.
10. Sayogyo. 1996. *Program IDT dalam Menanggulangi Kemiskinan*, makalah disampaikan pada pertemuan kelompok kerja Pengarahan Persebaran dan Mobilitas Penduduk, Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, Jakarta, 1996.
11. Tjiptoherijanto, Prijono. 1995. *Pengentasan Kemiskinan*, makalah disampaikan dalam Lokakarya Kepedulian Perguruan Tinggi Swasta dalam Penanggulangan Kemiskinan se-Wilayah Indonesia Barat, Bandar Lampung, 26 September 1995.
12. Tjiptoherijanto, Prijono. 1995. *Peran Pekerja dalam Peningkatan Kualitas Industri/Jasa Menghadapi Tuntutan Manajemen Mutu dalam Persaingan Pasar Bebas*, makalah disampaikan dalam seminar nasional Pengembangan Kualitas Industri/Jasa Menghadapi Persaingan Pasar Bebas, melalui Konsep Kemitraan antara Pengusaha dengan Keluarga Pekerja, Jakarta, 27 September 1995.
13. Tjiptoherijanto, Prijono. 1995. *Kemiskinan*, Jakarta, 1995.
14. Tjiptoherijanto, Prijono. 1996. *Konsep dan Pelaksanaan Demokrasi Ekonomi di Indonesia*, Jakarta, 1996.
15. Tjiptoherijanto, Prijono. 1996. *Taskin-Takesra*, Jakarta, Indonesia, 1996.
16. The International Bank for Reconstruction and Development. 1990. *Indonesia: Poverty Assessment and Strategy Report*, Washington, D.C., USA, 1990.
17. World Bank. 1994. *Indonesia: Sustaining Development*, Washington, D.C., USA, January 1994.

Strategi Pengentasan Kemiskinan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam DAS Hulu di Jawa

Nizwar Syafa'at

Keterbatasan Pertumbuhan (*Limit to Growth*)

ADA dua kelompok besar yang menaruh perhatian pada masalah pembangunan ekonomi (*economic development*) yaitu kelompok pesimistik dan optimistik. Kelompok yang pesimistik mendasarkan pemikirannya pada hukum *Entropy* yang menghasilkan pandangan *limit to growth*,¹ sedangkan kelompok yang kedua bersandar pada paradigma *dissipative*

structures dari Ilva Prigogini yang menganggap bahwa pertumbuhan tidak terbatas.² Kelompok yang pertama menyarankan

nurunkan energi potensial yang ada dalam sistem. Pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan semata akan mempercepat penurunan energi potensial, yang pada akhirnya apabila seluruh sistem hanya terdiri dari *low potential energy*, maka proses pembangunan akan berhenti. Inilah yang menjadi fondasi *limit to growth* (Pearce dan Turner, 1990). Kelompok yang termasuk dalam *limit to growth* mencoba keluar dari kerangka pemikiran ekonomi Adam Smith dengan meneoba mengintegrasikan biofisika dengan ekonomi.

¹Menurut hukum *Thermodynamic I*, energi tidak dapat diciptakan dan dimusnahkan, sedangkan menurut hukum *Thermodynamic II*, energi dibagi 2 yaitu: (a) *high potential energy* (energi yang bermanfaat, batu bara); dan (b) *low potential energy* (energi yang tidak bermanfaat). Untuk memperdalam mengenai masalah tersebut, dapat dipelajari buku *Entropy* karyangan J. Rifkin (1980). Pembangunan menurut hukum *Thermodynamic* dapat dipandang sebagai proses konversi energi dan dalam prosesnya mengikuti hukum *Entropy*. Hukum ini menyatakan bahwa walaupun energi dalam suatu sistem tidak dapat diciptakan dan dimusnahkan, tetapi energi potensial menyusut dengan atau tanpa campur tangan pemerintah. Ini berarti bahwa setiap upaya pembangunan yang setara dengan mengkonversi energi akan me-

²*Dissipative structures refers to open systems that exchange energy with their environment. All living things, and some non-living systems are dissipative structure. They maintain their structure by the continual flow of available energy through their systems. The more complex the dissipative structure, the more integrated and connected it is and thus the more energy flow through it requires to maintain itself. Nothing that the flow energy through a dissipative structure cause fluctuation. He concludes that if the fluctuation become too great for the system to absorb, it will be forced to recognize* (Rifkin, 1980).

Barangkali pemikiran Prigogine dapat disetarakan dengan pemikiran Adam Smith. Pemikiran mereka menurut pandangan saya masih mengacu pada

perlunya dilakukan perubahan paradigma³ ekonomi yang lama sebagai suatu sistem yang berdiri sendiri, digantikan dengan pandangan bahwa sistem ekonomi merupakan bagian dari subsistem biofisik. Selama ini ilmu ekonomi dan lingkungan belum memiliki titik temu (*point of contact*). Dalam kaitan inilah, kelompok tersebut memandang perlunya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).⁴

hukum alam (*natural law*) sebagaimana hukum Newton menjelaskan alam semesta. Pemikiran Adam Smith tentang *harmoni sosial* banyak dipengaruhi oleh tradisi pemikiran hukum alam, di mana Smith berusaha menjelaskan harmoni sosial dengan mengidentifikasi faktor-faktor pembentuknya yaitu perilaku manusia secara individu. Bagi Smith harmoni sosial terbentuk tanpa melibatkan intervensi Ketuhanan (bandingkan *konsep penonton yang tak berpihak – the impartial spectator*). Dalam konteks inilah Smith ingin menjelaskan hakikat manusia seperti hukum Newton menjelaskan alam semesta. Benar apa yang dikatakan Riskin bahwa yang membawa *mechanical newtonian paradigm* ke dalam ekonomi adalah Adam Smith (untuk memahami lebih mendalam mengenai penjelasan pemikiran Adam Smith yang tertuang dalam dua tulisannya yaitu *The Theory Moral of Sentiments* dan *The Wealth of Nation* dapat dibaca tulisan M. Sugiono: Adam Smith dan Sistem Moral Kapitalis) (*Prisma* 2, Februari 1996); dan tulisan S. Keraf: Keadilan, Pasar Bebas dan Peran Pemerintah (*Prisma* 9, 1995).

³Paradigma menurut Bailey (1978) is the mental window through which the researcher views the world. Untuk lebih jelasnya mengenai paradigma dapat dibaca tulisan T. Kuhn (1962).

⁴Keterbatasan pertumbuhan mengilhami pakar pembangunan untuk menggeser paradigma pembangunan yang semula berorientasi pertumbuhan menjadi keberlanjutan. Keberlanjutan merupakan suatu konsep nilai (Steven, 1990 dalam Winoto, 1995b) yang meliputi tanggung jawab generasi saat ini terhadap generasi yang akan datang tanpa harus mengorbankan peluang generasi sekarang untuk tumbuh dan berkembang dan meletakkan dasar-dasar pengembangan bagi generasi mendatang. Dengan demikian konsep pembangunan berkelanjutan (definisi pembangunan berkelanjutan ada sekitar lima puluh yang disajikan pada Appendix I. *Sustainable*

Justifikasi Pelestarian Sumber Daya Alam dan Lingkungan di DAS Hulu

Daerah Aliran Sungai (DAS) merupakan satu kesatuan ekologis. Pembagian antara DAS bagian hulu dan hilir hanya bersifat *artifisial* untuk membedakan fungsi dan peranan masing-masing sehingga memudahkan dalam pengendalian lingkungan. DAS hulu dan hilir mempunyai hubungan yang bersifat *unidirectional*, artinya kerusakan di DAS hulu mempunyai dampak pada DAS hilir, tapi tidak sebaliknya.

Saat ini telah terjadi kerusakan tanah di berbagai DAS hulu di Jawa yang terutama disebabkan oleh erosi.⁵ Erosi yang terjadi, selain karena kondisi biofisik seperti curah hujan yang bersifat orografis (Soewardjo dan Saefuddin, 1986) di mana makin tinggi wilayah makin tinggi curah hujannya, juga disebabkan karena pengelolaan tanah tidak sesuai dengan kemampuannya. Dari 13,2 juta hektar luas Pulau Jawa, yang diperkenankan untuk usaha tani tanaman pangan sebenarnya hanya 1,3 juta hektar

Development Concepts: An Economic Analysis karya J. Pezzey, 1992. The World Bank, Washington D.C.) mengharuskan alokasi sumber daya secara intertemporal (Anwar, 1990; Randall, 1987) untuk menjamin *intergeneration equity* (Munasighe, 1993; Howe, 1979). Tulisan Antle dan Heidebrink (1995) dapat memperkaya pemahaman atas konsep *Sustainable Development*.

⁵Mulai tahun 1995/1996, pemerintah Indonesia mendapatkan bantuan Proyek Perencanaan Umum Penghijauan dan Reboisasi Pusat (*National Watershed Management and Conservation*) yang berlokasi di 10 DAS kritis. Untuk mendapatkan informasi lebih mendalam mengenai erosi yang terjadi di DAS terutama di Jawa dapat dibaca tulisan Saragih, B. dan S.H.M. Tampubolon (1991); Huszar, P.C. (1991) dan Laporan Hasil-hasil Penelitian yang berkaitan dengan masalah tersebut, misalnya laporan Proyek USESE, UACP dan lain-lainnya.

Tabel 1

ONGKOS PER TAHUN DARI EROSI DI JAWA (US\$000,000)

Item	Jawa Barat	Jawa Tengah	Yogyakarta	Jawa Timur	Jawa
1. Pengendapan di sarana irigasi	1,7 - 5,7	0,8 - 2,7	0,1-0,5	1,2 - 4,0	7,9 - 12,0
2. Kemerosotan pelabuhan	0,4 - 0,9	0,1 - 0,3	-	0,9 - 2,2	1,4 - 3,4
3. Pendangkalan waduk	9,0 - 41,3	3,5 - 16,3	-	3,6 - 17,3	16,3 - 74,9
4. Total	11,1 - 47,9	4,4 - 19,3	0,1-0,5	5,9 - 23,5	21,5 - 91,2

Sumber: Magrath *et. al.*, 1989.

(9,7 persen), padahal kenyataannya sekarang telah meliputi 10,5 juta hektar (77,6 persen). Untuk tanaman industri diperkenankan 3,8 juta hektar (28,3 persen) tetapi yang ada sekarang hanya 0,36 juta hektar (2,7 persen). Untuk hutan seharusnya sekitar 5,2 juta hektar (39,1 persen) namun yang ada sekarang hanya 2,5 juta hektar (19,2 persen) (Simbolon, 1978). Mungkin sekarang kondisi tersebut lebih parah lagi.

Akibat pola penggunaan lahan yang demikian telah meningkatkan laju erosi mencapai 3,5 mm/tahun (Pickering, 1979) melebihi laju pembentukan tanah secara alamiah sebesar 1 mm/tahun. Laju peningkatan erosi dapat dilihat secara jelas di DAS Citarum (Faqi, 1986) di mana pada tahun 1911 laju erosi 1 mm/tahun meningkat menjadi 2 mm/tahun pada tahun 1935, dan pada tahun 1976 telah mencapai 6 mm/tahun. Tingkat erosi yang demikian tidak bisa dibiarkan karena erosi selain menurunkan kapasitas daya dukung lahan di hulu, juga menyebabkan efek eksternal ke daerah hilir seperti meningkatnya frekuensi banjir, pendangkalan saluran irigasi dan mutu sumber daya lahan di hilir menjadi rendah. World Bank (1990) memperkirakan tambahan ongkos pemeliharaan irigasi akibat pendangkalan di Jawa dapat mencapai US\$21,5-91,2 juta (lihat Tabel 1).

Pembangunan Berkelanjutan, Kemiskinan dan Pengelolaan Lingkungan di DAS Hulu

Pembangunan secara sederhana dapat ditafsirkan sebagai upaya untuk melakukan perubahan sosial (*social change*) yang dilakukan secara sadar, terencana dan berkelanjutan dengan tujuan demi eksistensi masyarakat. Menurut Winoto (1995b)⁶ secara konseptual inti dari teori-teori pembangunan adalah sama,⁷ memuat hal-hal berikut: (1) perubahan terencana (*planned change*); (2) transformasi struktural (*structural transformation*); (3) otonomi (*autonomy*); dan (4) keberlanjutan (*sustainability*). Oleh karena tujuan pembangunan adalah menjaga kelangsungan *eksistensi masyarakat*, maka tujuan pembangunan itu sendiri

⁶ Pembangunan (Sari Tema Teori-teori Pembangunan Lintas Mashab dan Penerapannya untuk Analisis Usaha Kecil dan Menengah). Institut Pertanian Bogor, 1995.

⁷ Mulai dari teori pembangunan klasik (*classical sosiological and economic perspective on development and imperialism*), modernisasi (*development differentiation, and change*), ketergantungan (*development, capitalism dependency and backwardness*), kebutuhan pokok dan pembangunan sosial (*basic needs and social development*), pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan teori pengembangan masyarakat (*community development*).

harus memuat 3 (tiga) hal yaitu: (1) pertumbuhan (*growth*);⁸ (2) pemerataan (*equity*); dan (3) keberlanjutan (*sustainability*). Tidak mungkin kita dapat melakukan pemerataan tanpa adanya pertumbuhan, dan tidak mungkin pula kita mampu mempertahankan keberlanjutan pembangunan tanpa adanya pemerataan. Yang menjadi pertanyaan sekarang pertumbuhan yang bagaimana yang dapat menjamin pemerataan dan keberlanjutan?

Pembangunan yang dilaksanakan selama PJP I telah menghasilkan perubahan struktur ekonomi nasional, di mana peranan sektor pertanian mulai mengecil, sementara sektor industri makin besar. Pada tahun 1971 pangsa sektor pertanian terhadap GDP sebesar 33 persen, sedangkan tahun 1990 menurun menjadi 19,5 persen. Sementara itu pangsa sektor industri dan jasa pada periode tersebut mengalami peningkatan dari 35,9 persen menjadi 54,50 persen (World Bank, 1994).

Ekonomi nasional selama PJP I tumbuh sangat mengesankan yaitu rata-rata 7 persen⁹ yang diikuti oleh peningkatan pendapatan dari US\$70 pada tahun 1969 menjadi US\$920 pada tahun 1990, dan kesempatan kerja sebanyak 44,4 juta orang selama periode 1971-1994, serta penurunan persentase penduduk miskin dari 60 persen men-

jadi 14 persen selama periode 1970-1994.¹⁰ Walaupun persentase penduduk miskin mengalami penurunan, namun secara absolut jumlah penduduk miskin masih cukup tinggi yaitu sekitar 25,9 juta jiwa. Selain masalah tingginya jumlah penduduk miskin, ada masalah lainnya yaitu perubahan struktur ekonomi yang dialami Indonesia belum *mature*.

Perubahan struktur ekonomi nasional dari sektor pertanian ke sektor industri ternyata belum mampu mendorong perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor industri, sehingga produktivitas tenaga kerja sektor pertanian tetap rendah. Pada tahun 1971 pangsa sektor pertanian terhadap GDP sebesar 33 persen, sedangkan pada tahun 1990 turun menjadi 19,5 persen dan diperkirakan tahun 2020 pangsa tersebut turun menjadi 10,8 persen. Sementara itu tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian selama periode tersebut hanya mengalami penurunan sedikit dari 63,96 persen menjadi 55,87 persen. Di lain pihak, pangsa sektor nonpertanian (industri dan jasa) pada periode tersebut mengalami peningkatan cukup tajam dari 35,9 persen menjadi 54,50 persen dan pada tahun 2020 pangsa tersebut diperkirakan naik menjadi

⁸ Pembangunan (*development*) mempunyai pengertian berbeda dengan pertumbuhan (*growth*). Kalau pembangunan menunjukkan peningkatan *in well being*, maka pertumbuhan mengacu pada perubahan *output* secara fisik (Herman Daly's dalam Tietenberg, 1994. Environmental Economics and Policy. Harper Collins Publisher, New York).

⁹ Tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun 1995 mencapai 8,2 persen (*Kompas*, 8 April 1996).

¹⁰ Data terakhir yang diterbitkan oleh World Bank (1995) menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia sekitar 16,7 persen. Menurut Mubyarto, pada awal Pelita VI jumlah penduduk miskin secara absolut 25,9 juta orang. Diharapkan pada akhir Pelita VI jumlah tersebut menurun menjadi 12 juta orang dan pada akhir Pelita VII jumlah penduduk miskin di Indonesia sudah dapat diturunkan semua. Kriteria penduduk miskin menurut Mubyarto adalah mereka yang mempunyai pendapatan Rp 600,-/orang/hari untuk daerah pedesaan dan Rp 700,-/orang/hari untuk daerah perkotaan (Wawanearna Mubyarto dengan *Warta Pertanian*, No. 153/Th. XII, 1966).

72,8 persen, namun penyerapan tenaga kerja hanya mengalami sedikit peningkatan dari 43,7 persen menjadi 47,4 persen. Akibatnya telah banyak tenaga kerja yang tidak tertampung di sektor industri dan pertanian memasuki sektor nonformal. Dengan kata lain, sektor industri bersifat inelastis terhadap permintaan tenaga kerja dan kenyataan ini tidak sesuai dengan hipotesis. Fisher dan Clark menyatakan bahwa jika pangsa suatu sektor dalam GDP bertambah, maka elastisitas permintaan tenaga kerja tersebut seharusnya bertambah dan semakin elastis. Kondisi yang demikian mengakibatkan terbatasnya kemampuan ekonomi nasional dalam menyerap angkatan kerja yang terus meningkat. Tidak mengherankan apabila pengangguran muncul di semua tingkatan pendidikan, dan penduduk miskin secara absolut masih cukup besar yaitu 26 juta orang.

Perubahan struktur ekonomi dari sektor pertanian ke sektor industri mendorong peningkatan permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian. Laju permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian yang meningkat dengan cepat ditandai oleh peningkatan laju konversi lahan sawah. Laju konversi yang terjadi saat ini diperkirakan 15.000 ha per tahun,¹¹ dan laju konversi tersebut didorong oleh laju pertumbuhan penduduk di perkotaan Jawa yang meningkat dengan pesat. Kalau pada tahun 1971 jumlah penduduk perkotaan Jawa hanya sebesar 18 persen, maka pada tahun 1990 menjadi 35 persen, dan pada tahun 2020 diperkirakan

58 persen (World Bank, 1994). Hasil penelitian Sumaryanto, *et. al.* (1995) menunjukkan bahwa sebagian besar petani yang menjual lahan sawahnya tetap melakukan aktivitas sebagai petani dengan membeli lahan pertanian yang lain. Karena lahan di hilir terbatas dan harganya mahal, maka petani tersebut akan membeli lahan dari petani yang berada di atasnya (mengarah ke hulu). Selanjutnya petani hulu yang menjual lahannya akan mencari lahan baru yang lebih mengarah ke hulu lagi. Dengan demikian implikasi yang dapat ditarik dari hasil penelitian Sumaryanto tersebut adalah proses konversi yang terjadi selama ini akan mendorong pergerakan penduduk dalam melakukan aktivitas pertanian lebih ke arah hulu.¹²

Sebagai suatu paradigma pembangunan yang sedang dalam proses pengembangan, ternyata operasionalisasi konsep berkelanjutan banyak memenuhi hambatan. Masa-lah utama yang dihadapi adalah *valuation* dari sumber daya belum diidentifikasi seluruhnya. Akibatnya adalah sering pemanfaatan sumber daya *undervaluation* karena dalam pemanfaatannya hanya memperhitungkan *use value*, padahal dalam kenyataan banyak *value* yang tidak diinternalisasi ke dalam pemanfaatan. Untuk lebih jelasnya mengenai masalah tersebut dapat dilihat contoh ragam *value*¹³ dari pemanfaatan sumber daya hutan (Gambar 1). Akibat *undervaluation* dalam pemanfaatan sumber daya yaitu menyebabkan harga yang berla-

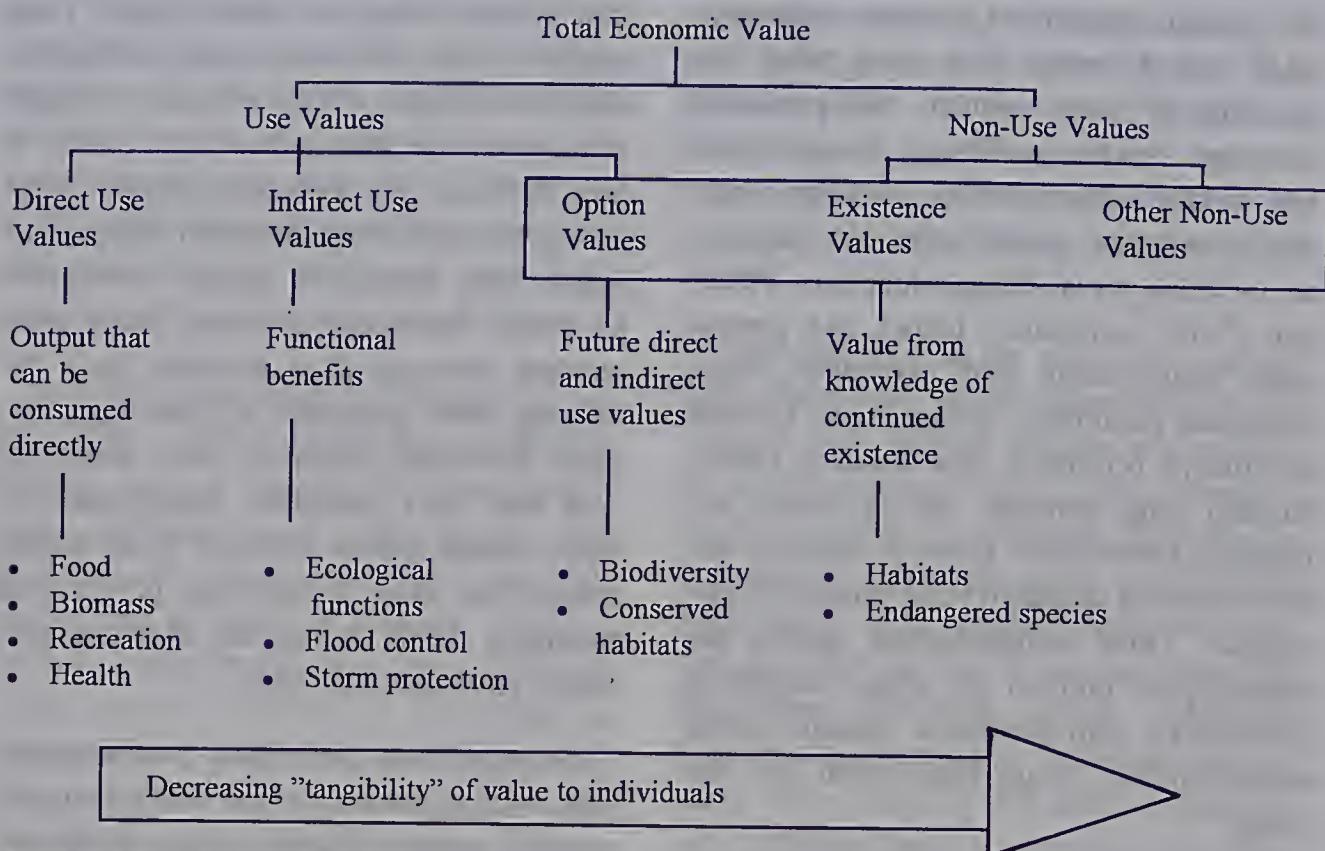
¹¹ Lihat: (a) prediksi yang dibuat oleh World Bank (1994): "Indonesia-Environment and Development", A World Bank Country Study. The World Bank. Washington, D.C.; (b) prediksi yang dibuat Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, 1994.

¹² Fakta tersebut dapat dilihat pada aktivitas petani di sepanjang jalan Sumedang, Garut dan Ciamis.

¹³ Munasinghe, M. 1990. Environmental Economies and Sustainable Development. The World Bank, Washington, D.C.

Gambar 1

NILAI TOTAL EKONOMI DARI SUATU SUMBER DAYA (HUTAN)



Sumber: Munasinghe (1993).

ku di pasar jauh di bawah *the right price* dari sumber daya yang bersangkutan.¹⁴

Bagi penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan,¹⁵ *undervaluation* dalam pe-

manfaatan sumber daya mendorong penduduk memanfaatkan sumber daya berlebihan, yang cenderung mengarah pada *open access* dan menimbulkan bencana kerusakan. Kalau ini dibiarkan, maka penduduk yang miskin akan bertambah miskin karena sumber daya yang menjadi sumber kehidupannya mengalami penurunan produktivitas. Kondisi demikian menyebabkan konsep pembangunan yang mengandalkan pertumbuhan semata-mata akan membuat masyarakat bertambah miskin.¹⁶ *Circuler* dalam kemiskinan terjadi

ting di sini kemiskinan telah terjadi di dalam masyarakat hulu.

¹⁴Fenomena tersebut menurut Myrdal disebut dengan *cumulative causation process*. Lihat konsep Myrdal tersebut dalam Jhingan (1992) dan Todaro

¹⁴Untuk lebih memahami tentang *valuation* dari suatu sumber daya secara empiris dapat dibaca tulisan Anwar (1995b). Kebijaksanaan dan Instrumen Ekonomi dalam Upaya Pengendalian Kerusakan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup. Makalah disampaikan pada Temu Pendapat tentang Pengembangan Kebijaksanaan Ekonomi Pengelolaan Lingkungan Hidup Jakarta. *Undervaluation* menyebabkan kriteria B/C tidak tepat dipakai untuk menentukan layak-tidaknya pemanfaatan sumber daya.

¹⁵Di sini saya tidak akan memasuki debat mengenai kemiskinan, karena masalah tersebut cukup rumit dan sifatnya nisbi, sama halnya dengan kita memperdebatkan warna biru, "Apa Itu Biru". Yang pen-

dan bersifat kumulatif karena manfaat pembangunan secara agregat melalui *trickle down process* dengan *spread effect*-nya tidak serta-merta terjadi, karena ada hambatan kelembagaan dalam mendistribusikan manfaat tersebut.¹⁷

Penduduk yang miskin tidak cukup *surplus* untuk diinvestasikan kembali pada pemeliharaan kapasitas daya dukung sumber daya (hanya untuk sumber daya yang dapat diperbaharui). Kalaupun mereka mempunyai kemampuan, tentunya mereka tidak akan serta-merta menginvestasikan kemampuannya pada pemeliharaan lingkungan di daerah hulu, karena manfaat yang diperoleh dari perbaikan tersebut tidak sepenuhnya dapat dinikmati oleh penduduk setempat, di mana manfaat dari perbaikan tersebut juga dinikmati oleh masyarakat hulu berupa penurunan frekuensi banjir. Kondisi demikian menjadi penghambat dalam upaya perbaikan lingkungan, sehingga justru sebaliknya penduduk miskin akan mengeksplorasi

sumber daya secara berlebihan yang mengarah pada kerusakan (Pezzey, 1990).¹⁸

¹⁸Di sini muncul apa yang disebut eksternalitas. Konsep ini telah lama diperkenalkan oleh Alfred Marshall, di mana ia memberikan pengertian eksternalitas sebagai berikut: "*We may divide the economics a rising from an increase in the scale of production of any kind of goods, into two classes: Firstly those depends on the general development of the industry and secondly, those dependent on the resources of the individual houses of business engaged in it, on their organization and the efficiency of their management. We may call the former external economics and the latter internal economics*". Namun pengertian eksternalitas seperti yang diungkapkan di atas saat ini telah berkembang sedemikian jauh seperti pengertian eksternalitas yang dibicarakan oleh Pigou dan Meade. Pengertian eksternalitas dari Meade dapat mengambil ilustrasi kasus terganggunya Paino dalam menciptakan lagu kerongcong karena suara gaduh musik jaz yang diputar Kawilarang. Dalam kaitan ini, siapa yang akan menanggung biaya (*social cost*) dari kerugian Paino karena terlambat menyelesaikan pekerjaan penciptaan lagu akibat suara musik jaz Kawilarang yang terlalu keras. Apakah ada suatu institusi yang mensahkan hak tetangga (Paino) tersebut untuk mendapatkan hak situasi hening; tiadanya indikator situasi hening yang merupakan kesepakatan bersama, sehingga Paino tidak dapat menuntut Kawilarang yang menimbulkan suara bising bagi Paino. Keadaan tersebut akan diperumit lagi bila dikaitkan dengan siapa yang lebih dulu mempunyai hak prerogatif atas hak tersebut. Dengan demikian biaya suara bising tidak dapat ditransaksikan di pasar karena kendala institusi (*institution constraints*). Berdasarkan uraian tersebut, Meade mendefinisikan eksternalitas sebagai berikut: "Ekonomi (dis-ekonomi) eksternal adalah kejadian yang menimbulkan keuntungan berarti (mengakibatkan kerugian berarti) pada seorang atau masyarakat yang tidak sepenuhnya sebagai peserta pengambilan keputusan yang secara langsung maupun tidak langsung". Dengan demikian kata kunci eksternalitas adalah "keikutsertaan dalam pengambilan keputusan (*consenting parties*) yang mempunyai konsekuensi cukup panjang". Just et. al. (1982) memberikan definisi yang lebih rinci yaitu "*An externality is defined as the case where an action of one economic agent affects the utility or production possibilities of another in a way is not reflected in the mar-*

(1990). Untuk membantu menjelaskan konsep tersebut dapat dibaca teori *Structural Hegemony* dari Mehretu dalam Winoto (1995a) dan tulisan Buchanan (1980).

¹⁷Berdasarkan konsep ekonomi klasik, manfaat pembangunan akan didistribusikan sesuai dengan derajat kelangkaan relatif sumber daya yang bersangkutan. Sumber daya yang relatif langka akan memperoleh manfaat lebih banyak dibanding sumber daya lainnya. Pembangunan di negara berkembang menghadapi kelangkaan modal, sehingga pemilik modal akan memperoleh manfaat pembangunan yang relatif besar. Orang miskin tidak memiliki modal, maka mereka hanya menikmati manfaat pembangunan yang sangat kecil. Oleh karena itu, perlu diaktifkan kelembagaan lokal yang mampu mendistribusikan manfaat secara lebih merata (Bukti empiris dapat dibaca hasil penelitian: Sudaryanto dan Syafa'at (1993); Sudaryanto (1990); Sudaryanto (1989); Gunawan et. al. (1989); Wiradi dan Makali (1983)).

Uraian di atas memberikan gambaran kepada kita bahwa penerapan konsep pembangunan berkelanjutan memerlukan prakondisi yaitu *valuation* dari seluruh sumber daya untuk menghindari tragedi *open*

ketplace". Kata kunci dari definisi di atas adalah *is not reflected in the marketplace* (sesuatu yang tidak dapat direfleksikan di pasar). Dari kedua definisi di atas terdapat dua kata kunci dari eksternalitas yaitu: (a) yang kena dampak bukan peserta pengambil keputusan; dan (b) dampaknya tidak direfleksikan di pasar. Masalah eksternalitas ini tidak bisa dibiarkan karena dampaknya akan mengganggu kerukunan bertetangga (kasus di atas) (Smith, 1993; Simarmata, 1993). Untuk kasus tertentu pembuat dampak negatif pada umumnya golongan masyarakat yang mempunyai limpahan dan hak-hak (*property right*) yang kuat, sedangkan yang menerima dampak negatif tersebut (*social cost*) merupakan penduduk miskin yang tidak mempunyai hak-hak tersebut, sehingga kerusakan mempunyai dampak pemerataan (*distributive impact* atau *distributional externality*). Internalisasi merupakan suatu upaya untuk mendapatkan *social optimal* akibat adanya eksternalitas (Hirshleifer dan Glazer (1992); McCloskey (1985); Griffen (1991); Miller dan Meiners (1986); Nicholson (1985); Nicholson (1990); Steven (1993)). Internalisasi dampak eksternal dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara yaitu: (1) Pajak; (2) Utilitas; dan (3) *Property Reassignment* (pembentukan pasar eksternalitas). Kasus di atas dapat diselesaikan dengan pembentukan pasar eksternalitas. Seandainya hak-hak kepemilikan tersebut ditegakkan, maka eksternalitas tidak akan terjadi. Sebagai contoh, kasus suara musik jaz di atas. Seandainya hak Paino untuk mendapatkan suara hening dalam lingkungannya ditegakkan, maka tidak mungkin Kawilarang seenaknya memutar musik jaz yang terlalu keras sehingga mengganggu suasana hening yang dikehendaki dalam hidup bertetangga. Idealnya bahwa setiap orang dalam hidup bertetangga diberi hak untuk mendapatkan suara hening dengan kualitas tertentu yang merupakan kesepakatan bersama. Setiap pelanggaran dikenakan *penalty* dan sebaliknya. Dengan cara demikian, masyarakat didorong untuk memperhitungkan segala tindakan dan akibatnya sehingga akan dicapai suatu tindakan yang efisien menurut kriteria Pareto. Salah satu teori yang berkaitan dengan penegakan hak-hak kepemilikan untuk mencapai pareto optimal adalah teori Coase. Inti teori ini adalah "*Regardless of*

access.¹⁹ Selain masalah *valuation*, masalah lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam adalah masalah siapa yang menjaga dan memelihara sumber daya tersebut, agar pengelolaannya dapat berkelanjutan. Apakah pemerintah mempunyai cukup tenaga dan dana untuk itu? Kalaupun pemerintah mampu melakukan kegiatan tersebut, pertanyaan selanjutnya apakah cara tersebut efisien? Jawabnya tentu tidak.²⁰ Alternatif lainnya adalah menyerahkan pemeliharaan sumber daya alam kepada masyarakat setempat.²¹ Kalau alternatif tersebut yang dipilih, persoalannya adalah bagaimana pola pengelolaan sumber daya tersebut.

Apa yang Sudah Kita Lakukan dan Bagaimana Hasilnya

Hasil tinjauan mengenai proyek-proyek konservasi di DAS Hulu yang dilakukan oleh

the specific initial assignment of property rights, the final outcome will be efficient provided that the initial legal assignment is well-defined and that the parties can reach and enforce an agreement at zero cost". Untuk mencapai pareto optimal, maka eksternalitas dapat diperdagangkan melalui mekanisme dengan memperjualkan hak-hak kepemilikan tersebut dalam bentuk lisensi, dengan syarat pembentukan pasar eksternalitas tersebut bersifat *perfect (zero cost transaction)*.

¹⁹ *Open access* dan *common resources* mempunyai pengertian yang berbeda. Dalam *common resources* masih ada institusi yang mengatur pengelolaan sumber daya, sedangkan pada *open access* tidak ada institusi satu pun yang mengatur pengelolaan sumber daya. *Open access* akan mengarah pada *the tragedy of common* (Hardin, 1972) dalam Anwar (1990).

²⁰ Setiap pilihan merupakan *opportunity cost*.

²¹ Apabila pengelolaan diserahkan kepada masyarakat setempat dan mereka mampu melestarikan pengelolaan sumber daya alam, maka persoalan *valuation* dengan sendirinya dapat diakomodasi.

Prawiradiputra (1995), menunjukkan bahwa kita telah melakukan beberapa upaya untuk memperbaiki kondisi DAS hulu sekaligus meningkatkan pendapatan petani melalui beberapa proyek, antara lain: (a) Proyek DAS Solo bagian hulu (1970); (b) Program Reboisasi dan Penghijauan (1976); (c) Proyek Kali Konto (1979); (d) Yogyakarta Rural Development Project (1979); (e) Proyek DAS Citanduy bagian hulu (1982); (f) Proyek DAS Jratunseluna dan Brantas (1985)/Upland Agriculture and Conservation Project (UACP); (g) Proyek Wonogiri (1988); (h) Yogyakarta Upland Area Development Project (1990); (i) National Watershed Management and Conservation Project (1995).

Proyek-proyek tersebut telah menghabiskan dana milyaran rupiah, namun hasilnya tidak memuaskan. Banyak petani kembali ke pola teknologi yang semula, karena hampir pasti dapat dikatakan bahwa introduksi teknologi tidak diadopsi oleh petani sama sekali. Beberapa alasan yang dikemukakan sebagai penyebabnya adalah: (a) teknologi yang diintroduksi tidak tepat guna; (b) perencanaan tidak terkoordinasi; dan (c) kurangnya pengawasan.

Berdasarkan risalah lokakarya dan laporan penelitian (disajikan pada daftar pustaka) yang saya pelajari, ada beberapa hal yang kurang mendapat perhatian dalam penyusunan paket teknologi, yang menyebabkan paket teknologi tersebut tidak diadopsi oleh petani antara lain:

- (a) Paket teknologi lebih berorientasi pada bantuan teknis yang bertujuan pada keberhasilan *output*, tidak pada pengembangan *self help* masyarakat yang lebih mementingkan proses dari per-

bahan atau pembangunan itu sendiri. Akibatnya paket teknologi kurang mendapatkan partisipasi masyarakat;

- (b) Paket teknologi tidak mencerminkan *conflict resolution* (seperti diketahui bahwa konservasi sumber daya di hulu mengandung konflik antara masyarakat hulu dengan hilir), sehingga terasa kurang adil jika biaya seluruh teknologi dibebankan kepada petani hulu, sementara masyarakat hilir juga memperoleh manfaat daripadanya.

Dengan demikian agar paket teknologi dapat diadopsi oleh petani secara berlanjut setelah proyek berakhir, maka paket teknologi harus dikembangkan dalam kerangka *Community Development* yang mampu mendorong *self help* dan mencerminkan *conflict resolution*. Dengan strategi seperti itu, teknologi tersebut akan mendorong partisipasi karena teknologi tersebut mencerminkan keadilan.

Community Development dan Kaji Tindak (Action Research)

Seperti diuraikan di atas, bahwa kemiskinan mempunyai kaitan erat dengan upaya pengelolaan lingkungan. Kemiskinan akan menjadi penghambat bagi upaya perbaikan lingkungan (Pezzy, 1992; Munasinghe, 1990; Tietenberg, 1994). Oleh karena itu, upaya perbaikan lingkungan di wilayah penduduk miskin perlu dikaitkan secara integral dengan upaya pengentasan kemiskinan.

Secara teoretis fenomena kemiskinan bersifat *circular* yang bergerak ke arah *cumulative causation process*. Kalau karakteristik fenomena tersebut demikian, maka cara

yang paling efektif untuk mengentaskan kemiskinan adalah pemutusan rantai *circuler*. Agar upaya pemutusan rantai *circuler* tersebut efektif, diperlukan informasi mengenai faktor yang menyebabkan terjadinya *cumulative causation process* tersebut. Sayangnya, belum ada suatu teori yang mampu menjelaskan keseluruhan faktor penyebab *cumulative causation process* dari kemiskinan tersebut (Winoto, 1995c). Secara umum Pakpahan et. al. (1995),²² mengelompokkan penyebab kemiskinan menjadi dua, yaitu: (1) yang disebabkan oleh *market failure*; dan (2) *political failure*. *Market failure* terjadi apabila sebagian besar kelompok orang miskin yang termasuk dalam angkatan kerja (*labour force*) memperoleh upah yang tidak mencukupi kebutuhan dasarnya, sedangkan *political failure* terjadi apabila struktur politik-ekonomi yang ada telah menyebabkan distorsi dalam penyampaian kepentingan kelompok miskin. Se mentara itu ada yang menganggap bahwa kemiskinan adalah suatu proses wajar yang mesti ada dalam kehidupan, sehingga masalah kemiskinan bukanlah permasalahan yang perlu diupayakan secara khusus, namun cukup dikaitkan dengan program pembangunan secara agregat. Diharapkan dengan cara seperti itu, *trickle down effect* berjalan dengan sendirinya. Cara pandang ini telah mendominasi pemikiran-pemikiran pembangunan pasca-Perang Dunia Kedua. Namun pada dekade 1970-an dan awal 1980-an pemikiran tersebut memperoleh kri-

tik sejak berkembangnya teori ketergantungan (*dependency theory*).²³

Kelompok pemikir pertama, yang menyatakan bahwa kemiskinan disebabkan oleh *market* dan *political failure* berpandangan bahwa pembangunan adalah suatu upaya untuk menciptakan lebih banyak alternatif bagi pemenuhan kebutuhan seluruh anggota masyarakat miskin melalui reformasi pasar dan politik. Pada intinya upaya reformasi tersebut untuk mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi masyarakat. Dalam kaitan dengan pembangunan pertanian berkelanjutan (*Sustainable Agricultural Development*), pemikiran Uphoff dan Rasahan (1992),²⁴ Anwar (1995)²⁵ dan Suradi sastra (1995)²⁶ tentang pentingnya pengembangan *human capital* (sumber daya manusia) dan *local institution* (kelembagaan lokal)²⁷ dalam penanggulangan kemiskinan sekaligus menjaga kelestarian sumber daya

²³ Penjelasan teori ini secara lengkap dapat dibaca pada Buku Todaro, 1990.

²⁴ A Strategy for Sustainable Agricultural and Rural Development with Poverty Alleviation, in "Proceedings Poverty Alleviation with Sustainable Agricultural and Rural Development in Indonesia". Organized by: CASER and CIFAD, Bogor.

²⁵ Lihat tulisan Anwar mengenai 10 proposisi.

²⁶ Lihat tulisan Suradi sastra mengenai Pembangunan Pertanian Menuju Industrialisasi.

²⁷ Kelembagaan dan Organisasi merupakan dua konsep yang berbeda. Menurut Bottomore (1975) dalam Taryoto (1995) peranan (*role*) merupakan komponen utama dalam mendefinisikan kelembagaan, sehingga dia mendefinisikan kelembagaan sebagai *a complex or cluster of roles*. Aturan atau tatanan kelembagaan yang ada terkait satu sama lain membentuk apa yang disebut *Struktur Sosial* di mana kelembagaan itu berada. Selanjutnya

²² Kemiskinan di Pedesaan, Konsep, Masalah dan Penanggulangannya, dalam "Prosiding Kemiskinan di Pedesaan: Masalah dan Alternatif Penanggulangannya": Hermanto et al. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.

alam,²⁸ dapat melengkapi pemikiran *market* dan *political failure*. Pentingnya pengem-

Bottomore mengatakan bahwa paling sedikit ada 5 (lima) sistem kelembagaan agar masyarakat dapat menjalankan kegiatannya dengan baik yaitu: (a) komunikasi; (b) ekonomi; (c) kesepakatan dalam sosialisasi generasi baru; (d) otoritas pembagian kekuasaan; (e) ritual untuk mempertahankan ikatan-ikatan sosial. Dengan demikian, berdasarkan pemikiran Bottomore, kelembagaan akan banyak mewarnai pola kehidupan masyarakat dan pola pertaniannya. Para ahli sosiolog yang lain mendekati pengertian kelembagaan dari sisi yang lain, yaitu menekankan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi titik tolaknya, sehingga mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu sistem norma yang diperlukan untuk mencapai sejumlah tujuan atau kegiatan yang dianggap penting dalam masyarakat. Ahli-ahli yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya Horton dan Hunt (1964); Gillin dan Gillin (1964); Norman Uphoff (1992) dan Fowler (1992) dalam Suradisastra (1995) di mana kelembagaan merupakan "*a complex of norms and behaviors that persists over time by serving some socially valued purpose*". Selanjutnya Hayami dan Ruttan (1984) seperti yang ditulis oleh Taryoto (1995) mengajukan pemikiran tentang kelembagaan yang lebih pragmatis sebagai upaya untuk memecahkan masalah. Sehingga mereka meluncurkan pemikiran *induced innovation model*. Ruttan (1981) dalam tulisannya mengenai "*three cases of induced institutional innovation*" membedakan kelembagaan dengan organisasi. Menurut dia kelembagaan didefinisikan sebagai *behavioral rules that govern patterns of action and relationships*, sedangkan organisasi merupakan *the decision making unit* misalnya keluarga, perusahaan dan pemerintah yang bertujuan untuk mengontrol sumber daya, sedangkan Uphoff (1992) mendefinisikan organisasi sebagai suatu struktur peran yang diakui dan diterima. Untuk memperjelas perbedaan keduanya, dapat diambil contoh perbedaan antara SASI dengan KUD.

²⁸Karena menurut pemikiran ketiga peneliti tersebut, kelembagaan lokal mempunyai kemampuan untuk mengontrol sumber daya, mobilisasi dan distribusi. Kelembagaan formal yang berasal dari luar seperti KUD kenyataannya tidak memiliki ketiga fungsi tersebut yang dibutuhkan dalam pengentasan kemiskinan dan kelestarian sumber daya alam.

bangga sumber daya manusia dan kelembagaan berkaitan dengan kenyataan bahwa pembangunan masyarakat pedesaan harus dipandang sebagai perubahan sosial (*social change*), sehingga pembangunan yang tidak menyentuh perubahan sosial dan hanya mengandalkan perubahan fisik (*technological change*)²⁹ sering mengalami kegagalan.³⁰

Peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kapasitas serta kapabilitas kelembagaan lokal menyebabkan akses penduduk miskin di wilayah tersebut makin meningkat. Sehingga kesenjangan sosial ekonomi dapat diperkecil. Dengan pemikiran tersebut, proses pembangunan harus berawal dari masalah-masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat miskin yang bersangkutan. Anggapan dari pemikiran ini adalah bahwa masyarakat bersifat *eclipse*, dalam arti bahwa tingkat perkembangan dan aspirasi masyarakat senantiasa dapat me-

²⁹Dalam memahami konsep perubahan teknologi, perlu dipahami dua terminologi yaitu: (a) *technology*; dan (b) *technique*. *Technology* didefinisikan sebagai *a stock of available techniques or a state of knowledge concerning the relationship between inputs and a given physical output* (Colman and Young, 1989; Dixit, 1993; Ellis, 1988). Sedangkan *technique* adalah *a any single production method*, misalnya kombinasi *input* untuk memproduksi *output* tertentu. Dengan demikian *technological change* dapat diartikan sebagai pengembangan dalam *the state of knowledge* dalam meningkatkan kapasitas produksi, dengan kata lain perubahan teknologi menggeser fungsi produksi melalui: (a) peningkatan *output* dengan penggunaan *input* tetap; dan (b) tingkat *output* dengan *input* lebih rendah.

³⁰Kegagalan pembangunan yang hanya memperhatikan kemajuan fisik belaka, dapat dilihat pada kegagalan semua proyek-proyek konservasi pada beberapa DAS hulu di Indonesia (Bambang R. Prawiradiputra *et. al.*, 1995 mengenai Tinjauan Beberapa Proyek Sistem Usaha Tani di DAS hulu).

ningkat sejalan dengan peningkatan sistem teknologi dan kelembagaan yang ada dalam masyarakat tersebut (Winoto, 1995c). Dalam konteks inilah, maka kemiskinan yang ada dalam masyarakat dapat dientaskan sejauh ada program-program pembangunan yang langsung ditujukan pada masyarakat di wilayah miskin tanpa lepas dari suprastruktur yang ada dan pendekatan pembangunan yang paling efektif melalui *community development*.³¹ Pengentasan kemiskinan berarti salah satu rintangan besar dalam upaya pengelolaan lingkungan dapat diatasi.

Pengembangan masyarakat (*community development*) adalah suatu upaya perubahan terencana (*planned change*) yang dilakukan secara sadar dan sungguh-sungguh melalui usaha bersama masyarakat untuk memperbaiki keragaan sistem kemasyarakatan. Arah perubahan sesuai dengan yang telah dirumuskan bersama, sehingga pada intinya in-

strumen yang digunakan dalam *community development* adalah partisipasi. Dengan partisipasi yang tinggi terhadap pembangunan, diharapkan rasa ikut memiliki dari masyarakat atas semua sumber daya yang bersifat *open access* dan *common* di lingkungannya juga tinggi.

Sebagai konsep *community development* dapat ditinjau dari empat sudut pandang, yaitu: (1) *community development* sebagai suatu proses; (2) *community development* sebagai suatu metode; (3) *community development* sebagai suatu program; dan (4) *community development* sebagai suatu gerakan. Keberhasilan penerapan konsep tersebut dapat diukur dari dampaknya dalam empat indikator: (1) kesejahteraan masyarakat; (2) struktur kepemimpinan, pemecahan masalah, ketenteraman dan kenyamanan masyarakat; (3) kesejahteraan individu-individu; (4) keberlanjutan lingkungan pendukung sistem kemasyarakatan.

³¹Uraian selanjutnya mengenai *community development* banyak mengacu pada tulisan Winoto (1995c) dan Hasil Penelitian Johnson, L.A. (1994) serta tulisan Uphoff (1988). Dalam tulisannya Winoto membandingkan antara pendekatan *community development* dengan *rural development*, di mana dalam *rural development* pelaksana pembangunan dari luar desa, mendasari pada tatanan kelembagaan dari luar desa, bersifat besar-besaran, cenderung *westernisasi*, *target group* adalah elite desa dan cenderung melahirkan ketergantungan pada proyek. Sehingga tidak mengherankan apabila proyek-proyek yang menggunakan pendekatan tersebut eksistensinya cenderung seumur proyek. Sedangkan pendekatan *community development* menekankan perubahan menyeluruh, masalah-masalah riil, memanfaatkan tatanan kelembagaan lokal, skala kecil, cenderung modernisasi, *target group* masyarakat miskin dan cenderung melahirkan kompetensi masyarakat dalam menghadapi masalah yang dihadapi. Jhonson dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa koordinasi pengelolaan sumber daya alam agar lebih efektif sebaiknya diserahkan kepada masyarakat setempat.

Selain empat konsep di atas mengenai *community development* ada dua konsep lainnya yang perlu diperhatikan, yaitu kontrol masyarakat dan hak bagi setiap anggota masyarakat. Dengan demikian dari setiap upaya *community development* harus melibatkan *stakeholders* dengan tujuan untuk: (1) menekan kemungkinan untuk membuat keputusan yang tidak sensitif terhadap masalah-masalah di sekitar lingkungan; (2) menjamin adanya rasa memiliki; (3) menjamin dukungan masyarakat. Agar sebuah program mampu meningkatkan partisipasi masyarakat,³² maka program tersebut harus dirancang sesuai dengan persepsi dan dipahami masyarakat dan sesuai dengan ken-

³²Partisipasi masyarakat didefinisikan sebagai *Citizen Action* yaitu keterlibatan penuh masyarakat

dala sumber daya serta menjamin terciptanya komunikasi dua arah. Komunikasi dua arah memberikan implikasi bahwa pelaksanaan proyek tidak bersifat kaku, melainkan selalu dilakukan penyesuaian sesuai dengan perubahan lingkungan yang dihadapi. Oleh karena itu perlu dilakukan monitoring dan evaluasi. Dalam kaitan dengan pengelolaan lingkungan, implikasi ini telah mengilhami para peneliti untuk menciptakan *pendekatan baru* dalam rangka *community development* yang lebih menjamin partisipasi yaitu *Adaptive Environmental Assessment and Management* (AEAM).³³ Pendekatan ini sedang diuji coba pada pengelolaan DAS Hulu Cimanuk di Jawa Barat.³⁴

AEAM ini sebagai suatu proses perencanaan, evaluasi dan metodologi. Dengan demikian AEAM sebagai kerangka kerja dan bukan sebagai alat, sehingga perlu diadaptasi menurut keadaan dan tujuan tertentu sekaligus penilaian (*assessment*) dan pengelolaan dapat diadaptasi (*adaptive*) dengan tepat. Premis pertama dari AEAM adalah *assessment* dan pengelolaan lingkungan haruslah fleksibel dan interaktif. Dua konsep tersebut merupakan operasional dari konsep *adaptive*. Pengetahuan dan informasi awal dipahami dalam ketidaklengkapan. Oleh karena itu, tidak ada perencanaan final namun bersifat interaktif

sesuai dengan perkembangan informasi terbaru melalui proses pengujian dan validasi, dan proses interaktif tersebut dilakukan secara terus-menerus sesuai dengan perkembangan keadaan.

Assesment dan pengelolaan dipandang sebagai suatu latihan bukan analisis. *Assessment* mengandung dua konsep pengertian yaitu apa dan mengapa. Pengelolaan melibatkan suatu manipulasi variabel yang diharapkan dapat menghasilkan keluaran (*output*) lingkungan dan keadaan masyarakat yang lebih baik. Dengan metode interaktif dalam *assesment*, maka *assesment* dapat mengantarkan kita pada pengelolaan lingkungan yang lebih baik. Dalam proses interaktif, perencanaan diupayakan agar semua *stakeholders* dapat dilibatkan. Dengan demikian dalam pendekatan AEAM diperlukan *management* yang kuat.

Kaji tindak merupakan suatu bentuk operasional dari *community development* yang dilakukan pada lokasi spesifik yang merupakan bagian tak terpisahkan dengan *community development*. Kaji tindak dapat dikombinasikan dengan pendekatan AEAM yang lebih mementingkan proses pembangunan daripada hasil pembangunan,³⁵ sehingga menjamin partisipasi aktif seluruh anggota masyarakat. Pendekatan lainnya adalah teknis. Pendekatan ini lebih mementingkan hasil daripada proses pembangunan. Dalam pendekatan ini agen pem-

dalam program-program pembangunan yang diinisiasi dan dikontrol oleh masyarakat sendiri.

³³Lihat tulisan tim CIIFAD dan tulisan Uphoff dan Sawit, 1995 mengenai masalah AEAM.

³⁴Lihat tulisan Quick, K., 1995. AEAM di DAS hulu Cimanuk. Paper dipresentasikan pada Lokakarya Pembahasan Hasil Penelitian dan Analisis Pengelolaan Lingkungan di DAS, 20-24 November, Garut.

³⁵Pendekatan ini mementingkan *empowerment* yang bersifat jangka panjang. Kelebihan utama pendekatan ini lebih menjamin keberlanjutan program, sedangkan kelemahannya tidak mementingkan hasil nyata dari suatu proses pembangunan. Pendekatan AEAM mungkin dapat disertarkan dengan pendekatan *Self Help Approach* yang ditulis oleh Wimoto, 1995.

bangunan merencanakan, memutuskan, mengorganisasikan dan menyediakan segala kebutuhan yang diperlukan masyarakat. Asumsi dasar pendekatan ini adalah bahwa agen pembangunan merupakan orang yang ahli dan mampu memahami segala kebutuhan masyarakat, sehingga partisipasi bukanlah pilar utama pendekatan tersebut. Pendekatan ini memang cepat memberikan hasil dalam jangka pendek dan sangat efektif untuk pengentasan kemiskinan. Hal ini karena masyarakat miskin membutuhkan hasil konkret dengan segera. Namun demikian pendekatan ini sering menghasilkan kegiatan seumur proyek.

Walaupun kaji tindak yang dilakukan oleh proyek-proyek DAS di Indonesia bersifat komprehensif dan integratif, namun dalam pelaksanaannya masih menggunakan pendekatan teknis (*technical approach*) yang lebih mementingkan hasil pembangunan, misalnya perbaikan keragaan sistem ke-masyarakat. Pendekatan ini memang cocok untuk menanggulangi kemiskinan, namun kurang pas untuk sekaligus pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. Karena pendekatan ini kurang memperhatikan partisipasi atau pemberdayaan masyarakat miskin. Pendekatan yang dilakukan oleh JA dalam melaksanakan kaji tindaknya sesungguhnya telah dilakukan di Indonesia dalam menanggulangi hal yang sama, yaitu pengelolaan DAS hulu di Jawa sekaligus mengentaskan kemiskinan. Namun karena pendekatannya lebih banyak pada hal teknis, maka berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Bambang *et. al.* (1995)³⁶ ter-

nyata aktivitas tersebut hanya seumur proyek (lihat juga proyek-proyek Penghijauan dan Reboisasi).

Alternatif lainnya, dalam rangka menjamin keberlanjutan suatu aktivitas proyek setelah berakhirnya proyek, maka perlu dikembangkan pendekatan yang mengarah pada pemberdayaan masyarakat dan peningkatan partisipasi masyarakat, kapasitas dan kapabilitas kelembagaan lokal. Barangkali pendekatan AEAM (*self help approach*) perlu mulai dicoba, siapa tahu itu mampu mengentaskan kemiskinan sekaligus dapat melestarikan lingkungan DAS hulu. Namun pendekatan ini hanya lebih berorientasi pada partisipasi tidak pada perubahan teknologi. Dikhawatirkan pendekatan ini justru akan memukul balik partisipasi yang sudah ada, karena masyarakat di wilayah DAS juga masih membutuhkan kecukupan kebutuhan dasar. Oleh karena itu, perlu dicari solusi paket teknologi yang dapat mendorong partisipasi. Barangkali pendekatan *eclectic* yaitu antara *technical*, *self help* dan *conflict resolution* dalam penentuan paket teknologi akan mendorong partisipasi yang berkelanjutan, karena di dalamnya sudah mencerminkan keadilan. Saya yakin bahwa teknologi yang dihasilkan dari pendekatan *eclectic* akan menciptakan harmoni sosial yang adil seperti yang diungkapkan oleh Adam Smith dalam teorinya tentang pasar bebas.

³⁶ Mulai tahun 1995/1996, pemerintah Indonesia mendapatkan bantuan Proyek Perencanaan

Umum Penghijauan dan Reboisasi Pusat (*National Watershed Management and Conservation*) yang berlokasi di 10 (sepuluh) DAS kritis sebagai bagian dari *community development* melalui Kaji Tindak dengan pendekatan AEAM.

DAFTAR PUSTAKA

- Pembangunan Berkelanjutan dan Ekonomi Lingkungan*
- Ante, J.M. dan G. Heidebrink. 1995. Environment and Development: Theory and International Evidence. *EDCC*, Vol. 43, no. 3.
- Anwar, A. 1995b. Kebijaksanaan dan Instrumen Ekonomi dalam Upaya Pengendalian Kerusakan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup. Makalah disampaikan pada Temu Pendapat tentang Pengembangan Kebijaksanaan Ekonomi Pengelolaan Lingkungan Hidup. Jakarta.
- _____. 1990. Analisis Kesejahteraan Sosial dalam Alokasi Sumber Daya Alam untuk Penentuan Kebijaksanaan Ekonomi ke Arah Pembangunan yang Berkelanjutan. Makalah disajikan pada Seminar Himpunan Ilmu Tanah Indonesia, 9-10 Oktober di Ujungpandang.
- Griffen, R.C. 1991. The Welfare Analytics of Transaction Cost, Internalities and Institutional Choice. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 73 no. 3.
- Hirshleifer, J. dan A. Glazer. 1992. *Price Theory and Applications*. Fifth Edition, Prentice-Hall, Inc. A. Simon & Schuster Company, New Jersey.
- Howe, C.W. 1979. *Natural Resource Economics (Issues, Analysis and Policy)*. John Wiley and Sons, New York.
- Johnson, L.A. 1994. Sustainable Issues: How Should Government Coordinate Farm Regulations and Policy? *JAAE*, Vol. 26 no. 1.
- Jhingan, M.L. 1992. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Rajawali Press, Jakarta.
- Just, E.R., D.L. Hueth dan A. Schmitz. 1982. *Applied Welfare Economics and Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Keynes, J.M. 1991. *Teori Umum Mengenai Kesempatan Kerja, Bunga dan Uang* (terjemahan). Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- McCloskey, D.N. 1985. *The Applied Theory of Price*. Second Edition. MacMillan Publishing Company, New York.
- Miller, R.L. dan R.E. Meiners. 1986. *Intermediate Micro-economics*. Mc Graw-Hill Book Company, New York.

- Munasinghe, M. 1993. Environmental Economics and Sustainable Development. *World Bank Environment Paper Number 3*, Washington, D.C.
- Nicholson, W. 1985. *Microeconomics Theory: Base, Principles and Extensions*. 3rd edition, The Dryden Press, New York.
- Nicholson, W. 1990. *Intermediate Microeconomics and Its Application*. Fifth Edition, The Dryden Press, Orlando.
- Pearce, D.W. dan R.K. Turner. 1990. *Economics of Natural Resources Environment*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Pezzey, J. 1990. Sustainable Development Concepts: An Economics Analysis. *World Bank Environment Paper Number 1*, Washington, D.C.
- Randall, A. 1987. *Resource Economics*. John Wiley & Sons, New York.
- Rifkin, J. 1980. *Entropy: A New World View*. Bantam Books, USA.
- Tietenberg, J. 1994. *Environmental Economics and Policy*. Harper Collins Publisher, New York.
- Todaro, M.P. 1990. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* (terjemahan), Jilid 2, cet. ke-3, PT Gelora Aksara Pratama, Jakarta.
- Uphoff, N. 1988. "Menyesuaikan Proyek dengan Manusia" dalam *Mengutamakan Manusia dalam Pembangunan*. Penyunting Cernea, M., UI Press, Jakarta.
- _____; dan C.H. Rasahan. 1992. A Strategy for Sustainable Agricultural and Rural Development with Poverty Alleviation in *Proceedings Poverty Alleviation with Sustainable Agricultural and Rural Development in Indonesia*. Organized by: CASER and CIFAD, Bogor.
- Winoto, J. 1995a. Ketidakseimbangan Pembangunan Spasial. Pascasarjana, IPB, Bogor.
- _____. 1995b. Pembangunan (Sari Tema Teori-teori Pembangunan Lintas Madzhab dan Penerapannya untuk Analisis Usaha Kecil dan Menengah), Institut Pertanian Bogor.
- World Bank. 1994. *Indonesia: Environmental and Development*. A World Bank Country Study, Washington, D.C., USA.

- _____. 1995. *Trends in Developing Economics*. A World Bank Book, Washington, D.C.
- Kemiskinan, Teknologi, Konservasi dan Kelembagaan*
- Anwar, A. 1995a. Beberapa Proposisi Kelembagaan Agribisnis di Pedesaan. Makalah disajikan pada Seminar Hasil Penelitian Agribisnis di Biro Perencanaan, Departemen Pertanian, 17 Februari, Jakarta.
- Bailey, K.D. 1978. *Methods of Social Research*. Collier Macmillan Publisher, London.
- Prawiradiputra, B. et al. 1995. *Tinjauan Beberapa Proyek Sistem Usaha Tani Konservasi di Daerah Aliran Sungai Bagian Hulu*. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat, Bogor.
- Buchanan, J.M. 1980. "Rent Seeking and Profit Seeking" in *Toward a Theory of the Rent Seeking Society* (Ed. by J.M. Buchanan et al.). Texas A & M, University Press, Texas.
- Colman, D. dan Young, T. 1989. *Principles of Agricultural Economics: Markets and Price in Less Developed Countries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Dixit, A. 1993. Scale Economies, Technological Change and Diversification. In *The Economics of Rural Organization* (Theory, Practice and Policy). A World Bank Book, Washington, D.C.
- Ellis, F. 1988. *Peasant Economics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Faqi, A.M. 1986. Program dan Hasil Penelitian Pola Usaha Tani di Daerah Aliran Sungai. Risalah Lokakarya Pola Usaha Tani Buku 2, Badan Litbang, Jakarta.
- Gunawan, M.; A. Pakpahan dan E. Pasandaran. 1989. Perubahan Kelembagaan Pertanian pada Pasca Adopsi Padi Unggul. Dalam E. Pasandaran et al.: Prosiding Patanas. Evolusi Kelembagaan Pedesaan di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Bogor.
- Hayami, Y. dan V.W. Ruttan. 1984. Induced Innovation Model of Agricultural Development dalam Carl K. Eicher dan J.M. Staatz, *Agricultural Development in the Third World*. The John Hopkins University Press, London.
- Huszar, P.C. 1991. Government Incentives and Subsidies for Soil and Water Conservation in West Java. Paper presented in International Workshop on Conservation Policies for Sustainable Hillslope Farming, March 11-15, Solo.
- Magrath, W. et al. 1989. *The Cost of Soil Erosion on Java: A Natural Resources Accounting Approach*. Wageningen, The Netherlands, World Bank.
- Pakpahan, A. et al. 1995. Kemiskinan di Pedesaan, Konsep, Masalah dan Penanggulangannya. Dalam Prosiding Kemiskinan di Pedesaan: Masalah dan Alternatif Penanggulangannya: Hermanto et al. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Pickering, K. 1979. Soil Conservation and Rural Institution in Java. In *IDS Bulletin*.
- Quick, K. 1995. AEAM di DAS Hulu Cimanuk. Paper dipresentasikan pada Lokakarya Pembahasan Hasil Penelitian dan Analisis Pengelolaan Lingkungan di DAS, 20-24 November, Garut.
- Ruttan, V.W. 1981. Tree Cases of Induced Institutional Innovation. Dalam *Public Choice and Rural Development*, edited by C.S. Russel and N.K. Nicholson. Johns Hopkins University Press, Maryland, USA.
- Saragih, B. dan S.H.M. Tampubolon. 1991. Integrated Field Level Participatory Policy to Promote Soil and Water Conservation Programmes and Project. Paper presented in International Workshop on Conservation Policies for Sustainable Hillslope Farming, March, 11-15, Solo.
- Schmid, A. 1993. *Analisis Biaya Manfaat: Pendekatan Ekonomi Politik*. PAU-UI dan Penerbit Fakultas Ekonomi-UI, Jakarta.
- Simamarta, Dj. A. 1993. *Ekonomi Publik dan Ekonomi Eksternal*. PAU-FKUI. Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomi-UI, Jakarta.
- Simbolon, M. 1978. Pelanggaran Pola Tata Guna Tanah, Masalah Genting Lingkungan Hidup di Jawa (Harian *Kompas*, Sabtu, 17 Juli 1978).
- Soewardjo dan Syaefuddin. 1986. Penelitian Konservasi Tanah dan Air di Daerah Aliran Sungai. Dalam Risalah Lokakarya Pola

- Usaha Tani, Buku 2. Badan Litbang Pertanian, Jakarta.
- Stevens, J.B. 1993. *The Economics of Collective Choice*. Westview Press, San Francisco.
- Sudaryanto, T. 1989. Perubahan Teknologi dan Keseragaman Upah Antar Daerah, *JAE*, Vol. 8 no. 1, Bogor.
- Sudaryanto, T. dan N. Syafa'at. 1993. Pengaruh Teknologi Baru dan Lingkungan Produksi Terhadap Kesenjangan Pendapatan Antar Wilayah Agroekosistem, *FAE*, Vol. 10 no. 2 dan Vol. 11 no. 1, Bogor.
- Sudaryanto, T. 1990. Dampak Pembangunan Pertanian Terhadap Konsumsi dan Investasi Serta Tabungan Masyarakat Pedesaan. Laporan Penelitian Pusat Penelitian Agroekonomi Pertanian, Bogor.
- Sumaryanto, et. al. 1995. Analisis Kebijaksanaan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Non-Pertanian. Laporan Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Suradisastra, K. 1995. Peran Pemerintah dalam Pemacuan Industrialisasi Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi, Bogor.
- Taryoto, A.H. 1995. Analisis Kelembagaan dalam Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Dalam Prosiding Kelembagaan dan Prospeks Beberapa Komoditas Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Uphoff, N. dan M.H. Sawit. 1995. Pendekatan Partisipasi dalam Pengelolaan DAS. Paper dibawakan pada Lokakarya Hasil Penelitian DAS, Garut.
- Winoto, J. 1995c. Pengentasan Kemiskinan (penerapan Konsep-konsep *Community Development* dalam *Action Research*), Institut Pertanian Bogor.
- Wiradi, G. dan Makali. 1983. Penguasaan Tanah dan Kelembagaan. Studi Dinamika Pedesaan. Yayasan Penelitian Survei Agroekonomi, Bogor.
- Risalah Lokakarya dan Laporan Proyek-proyek Konservasi*
- Kalo, H.T. 1986. Tinjauan Beberapa Hasil Studi di Wilayah DAS Citanduy (Masalah dan Upaya Penanggulangannya). USESE, Ciamis.
- _____. 1988. Model Farm sebagai Sistem Usaha Tani Konservasi Tanah pada Lahan Kering di DAS Citanduy (Evaluasi Keberhasilan dan Tantangan Pengembangan). USESE, Ciamis.
- _____. 1989. Penelitian Evaluatif Impak Sosial Ekonomi Model Farm di Wilayah DAS Citanduy. USESE, Ciamis.
- Kepas, 1989. Pedoman Usaha Tani Lahan Kering Zone Agro Ekosistem Vulkanik. Badan Litbang Pertanian dengan Ford Foundation, Jakarta.
- Pemantapan Perencanaan Konservasi Tanah dan Evaluasi Tingkat Erosi (Penyunting: Sukmana et. al., 1990). Proyek Penelitian Penyelamatan Hutan Tanah dan Air. Badan Litbang Pertanian, Malang.
- Sistem Usaha Tani Konservasi di DAS Iratunseluna dan DAS Brantas (Penyunting: Prawiradiputra et. al., 1991). Proyek Penelitian Penyelamatan Hutan Tanah dan Air. Badan Litbang Pertanian, Bandungan.
- Pertanian Lahan Kering dan Konservasi Tanah di Lokasi Sedimen dan Vulkanik DAS Bagian Hulu (Lubis et. al., 1991). Proyek Penelitian Penyelamatan Hutan Tanah dan Air. Badan Litbang Pertanian, Solo.
- Pertanian Lahan Kering dan Konservasi Tanah (Penyunting: Adimihardja, A. et. al., 1990). Proyek Penelitian Penyelamatan Hutan Tanah dan Air. Badan Litbang Pertanian, Bogor.
- Pertanian Lahan Kering dan Konservasi di DAS (Penyunting: Syam, M. et. al., 1988). Proyek Penelitian Penyelamatan Hutan Tanah dan Air. Badan Litbang Pertanian, Salatiga.
- Pertemuan Teknis Penelitian Tanah: Bidang Konservasi Tanah dan Air. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat, Bogor, 1989.
- Pertemuan Teknis Penelitian Tanah: Bidang Konservasi Tanah dan Air. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat, Bogor, 1993.
- Pertanian Lahan Kering dan Konservasi. Badan Litbang Pertanian, 1988.

Gender dan Kemiskinan: Menelaah Posisi Wanita dalam Pembangunan Pertanian

Vidhyandika Moeljarto

Pendahuluan

MASALAH gender telah banyak dikaji dari beberapa dimensi. Dimensi yang paling banyak dikaji menyangkut posisi wanita yang cenderung subordinat ataupun asimetris dibandingkan pria di dalam proses pembangunan. Sebagai akibatnya, peranannya menjadi terbatas, baik sebagai pelaku maupun penerima proses dan hasil pembangunan. Masalah kemiskinan yang dialami wanita tidak terlepas dari telaah gender tersebut. Tulisan ini berkeinginan memperkaya bahasan mengenai gender dan kemiskinan yang ditinjau dari dimensi Antropologi. Ilmu Antropologi menganalisis subordinasi wanita sebagai kausa konstruksi simbolik maupun peran sosial. Kedua pendekatan tersebut mempunyai titik pandang yang berbeda dalam memahami fenomena relasi gender yang asimetris. Dibandingkan pendekatan kedua, pendekatan pertama lebih skeptis bahwa hubungan gender yang asimetris itu dapat diubah. Setelah meninjau dua pendekatan tersebut, tulisan ini juga berusaha menjelaskan kait-

an antara gender dan kemiskinan. Setelah itu, juga ditunjukkan beberapa variasi studi kasus yang diambil dari data sekunder untuk menggambarkan bahwa relasi gender yang asimetris bukan merupakan fenomena yang universal. Artinya, faktor sosial, ekonomi dan budaya sangat berpengaruh dalam membuat variasi tersebut. Di akhir tulisan akan dipresentasikan sebuah catatan penutup.

Gender dan Konstruksi Simbolik

Subordinasi wanita terhadap pria merupakan fenomena universal, karenanya diperlukan suatu eksplanasi mengapa wanita menempati posisi tersebut. Menurut Ortner,¹ perbedaan secara biologis antara laki-laki dan wanita hanya berlaku menurut sistem nilai dari masyarakat yang berbeda. Analisis kemudian tidak mengacu pada *what cultural values* tetapi *what culture devalues*.

¹Sherry Ortner, "Is female to male as nature is to culture?", dalam M. Rosaldo and L. Lamphere (eds.), *Women, Culture and Society* (Stanford: Stanford University Press, 1974).

Ortner akhirnya berpendapat bahwa asimetris seksual ini terletak pada ideologi atau konstruksi simbolik yang menyangkut budaya.

Para antropolog kemudian mencari persamaan antar budaya yang membuat mereka semua menilai rendah derajat wanita. Akhirnya ditemukan jawaban yang paling masuk akal yang menyangkut kealamian ("nature") wanita. Alasan yang mendasari argumentasi tersebut berasal dari anggapan bahwa setiap kebudayaan mengenali dan membuat perbedaan antara lingkungan kemasayarakatan (*human society*) dan dunia alami (*natural world*). Kebudayaan (*culture*) berusaha untuk mengontrol dan mengalahkan alam (*nature*) untuk tujuannya sendiri. Untuk itu, kebudayaan dianggap *superior* terhadap dunia alami dan berusaha untuk menandai atau mensosialisasikan *nature* supaya dapat mempertahankan hubungan antara masyarakat dan keuatannya serta kondisi lingkungannya.²

Kait mengkait antara *nature* dan budaya (*culture*) seringkali dipakai untuk menerangkan hubungan antara pria dan wanita. Wanita seringkali diasosiasikan secara simbolis dengan *nature* tadi, sementara pria dengan budaya (*culture*). Karena *culture* mencoba untuk mengontrol dan mengalahkan *nature*, maka merupakan hal yang "alami" bagi wanita yang mempunyai ikatan yang kuat dengan *nature*-nya untuk dikontrol pria.

Secara garis besar, pendapat di atas dapat diperjelas melalui dua buah argumen-

²Henrietta L. Moore, *Feminism and Anthropology* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988), 13-35.

tasi. *Pertama*, psikologi wanita dan fungsi reproduktif yang dimilikinya menempatkannya lebih dekat kepada *nature*. Sedangkan pria, tidak seperti wanita, harus mencari wacana budaya untuk berkreasi (*cultural means of creation*), misalnya teknologi dan simbol, sementara kreativitas wanita sudah terpenuhi melalui proses melahirkan.³ Pria untuk itu lebih diasosiasikan secara langsung dengan budaya dan kekuatan kreatif budaya; suatu hal yang berbeda dengan *nature*. Atau dengan kata lain, wanita berkreasi secara alami melalui dirinya sendiri, sedangkan pria "bebas" dan dipaksa, melalui saluran atau alat budaya yang ada, untuk mempertahankan kebudayaannya.

Kedua, fungsi sosial wanita dilihat lebih dekat kepada *nature* karena keterlibatannya pada fungsi reproduksi telah membatasi gerak mereka untuk terlibat pada beberapa fungsi sosial yang dekat dengan *nature*. Hal ini yang dikenal dengan domain domestik (*domestic domain*), seperti memasak, menjahit dan mengasuh anak. Dekatnya peran wanita pada jenis pekerjaan ini mengkategorikan wanita sebagai orang yang aktif dalam hubungan keluarga; berbeda dengan pria yang aktif dalam domain politik dan umum di lingkungan sosial mereka. Pria untuk itu diidentifikasi dengan masyarakat dan *interest* publik.

Klasifikasi di atas secara simbolis telah mengkategorikan perbedaan antara pria dan

³Menurut Koentjaraningrat, berbagai wacana budaya yang dapat dipakai pria untuk berkreasi tidak terlepas dari tujuh unsur kebudayaan yang meliputi bahasa, sistem pengetahuan, organisasi sosial, sistem peralatan hidup dan teknologi, sistem mata peneaharian hidup, sistem religi, dan kesenian. Lihat Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi* (Jakarta: Aksara Baru, 1979), 218.

wanita sebagai suatu perangkat yang saling bertentangan. Pria diasosiasikan dengan "atas", "kanan", "tinggi", "budaya", dan "kekuatan", sedangkan wanita dengan "bawah", "kiri", "pendek", "nature", dan "kelemahan". Asosiasi tersebut tidak melekat di dalam kealamian sosial maupun biologis dari jenis kelamin tersebut, tetapi sudah dikonstruksi secara budaya (*cultural constructs*). Proses tadi secara kuat juga didukung dengan aktivitas sosial yang telah didefinisikan oleh mereka.⁴

Penilaian penting yang dapat dihasilkan dengan menganalisis "pria" dan "wanita" sebagai suatu kategori atau konstruksi simbolis terletak pada identifikasi dari harapan dan nilai yang dianut tiap-tiap kebudayaan dengan mengasosiasikan dirinya sebagai pria atau wanita. Analisis tersebut mengungkap indikasi bagaimana bentuk perilaku ideal pria maupun wanita dalam peran sosial mereka, sekaligus dapat dibandingkan dengan perilaku dan tanggung jawab yang sebenarnya dari kedua jenis kelamin tersebut. Hanya melalui analisis semacam inilah, analisis simbolik gender menjadi lebih tampak.

Gender dan Peran Sosial

Bagian di atas telah menerangkan bahwa kait mengkait antara gender dan konstruksi simbolik merupakan fenomena yang secara budaya sudah mengakar sehingga sukar dicari jalan keluarnya. Dengan kata lain, memang sudah "takdir" bahwa wanita menempati posisi yang subordinat dibanding-

kan pria. Ide di atas ternyata dibantah oleh para Antropolog yang beraliran strukturalis. Para strukturalis mempertanyakan apa benar posisi wanita lebih rendah dibandingkan pria dan kalaupun benar apakah ada penjelasan lain.

Engles (1972)⁵ berpendapat bahwa posisi subordinasi wanita terhadap pria berkaitan dengan pemilikan *means of production*. Pada masyarakat yang "*pre-class*",⁶ wanita dan pria adalah individual yang mandiri, yang menempati posisi serta mempunyai nilai dan prestise yang sama atau seimbang. Meskipun posisi mereka berlainan, tetapi perbedaan tersebut tidak menandakan bahwa mereka itu inferior atau superior antara satu terhadap yang lainnya atau seperti yang dikemukakan Leacock.⁷

"... (when) the range of decisions made by women is considered, women's autonomous and public role emerges. Their status was not as literal 'equals' of men (a point that has caused much confusion), but as what they were - female persons, with their own rights, duties, and responsibilities, which were complementary to and in no way secondary to those of men".

Penjelasan yang dikemukakan Leacock menandakan bahwa wanita di semua masyarakat menyumbang ekonominya secara substansial. Status wanita tergantung tidak dari fungsinya sebagai ibu, tidak juga dari sumbangannya pada suatu pekerjaan "*domestik*", tetapi lebih ditentukan oleh apa

⁵ Moore, *Feminism and Anthropology* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988), 30-41.

⁶ *Pre-class society* merupakan masyarakat yang belum berkelas atau dapat juga disebut masyarakat tradisional, primitif, dan *embedded*.

⁷ Eleanor Leacock, "Women's status in egalitarian society: implications for social evolution", *Current Anthropology* (19 [2], 1978), 247-275.

⁴ Henrietta L. Moore, *Feminism and Anthropology* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988), 13-16.

mereka mempunyai kontrol dan akses terhadap sumber-sumber (*resources*), kondisi kerjanya, dan distribusi dari produksi tenaganya.

Peran besar wanita dalam lingkungannya juga banyak diteliti para Antropolog di beberapa suku terasing. Misalnya hasil penelitian Kaberry yang diperkuat penelitian Bell⁸ terhadap suku Aborigin di Australia. Mereka berpendapat bahwa kontribusi wanita terhadap posisi ekonominya dan acara ritual sangat dihargai baik oleh pria maupun wanita sendiri. Oleh karena itu, dunia pria dan wanita secara substansial saling tergantung. Sebagai akibatnya, antara pria dan wanita secara *gender-specific* memang berbeda, tetapi mempunyai dasar *power* yang sama.

Pengaruh kolonialisasi, westernisasi maupun kapitalisme internasional sangat besar dalam mengubah relasi gender di banyak negara berkembang. Mereka justru dianggap mendatangkan hasil yang "positif". Kolonialisme mendatangkan pengaruh terhadap pembangunan tenaga kerja upah sehingga "memandirikan" wanita dengan cara meruntuhkan sistem tradisional di mana wanita mempunyai kontrol tertentu yang "terbatas" terhadap sistem produksi dan reproduksi.

Dibandingkan dengan analisis konstruksi simbolik di atas, analisis struktural ini lebih menjanjikan bahwa hubungan antara pria dan wanita yang asimetris dapat diubah. Mereka berargumentasi bahwa asal wanita diberi akses yang lebih besar terhadap *means of production*, maka posisi me-

reka dapat ditingkatkan. Solusi yang diberi aliran ini sangat mengandung simplifikasi. Kelemahan dari aliran strukturalis berkisar pada keengganannya memperhatikan dimensi-dimensi lain yang membentuk relasi gender yang rumit tersebut.

Hubungan Gender dan Kemiskinan

Gender dan kemiskinan mempunyai hubungan yang sangat dekat (*inter-linked*) dalam berbagai cara. Gender merupakan kriteria umum yang dipakai untuk mengelokasikan sumber-sumber yang terbatas di komunitas maupun rumah tangga. Pengaruh hubungan gender yang asimetris mengakibatkan kurangnya akses wanita terhadap makanan, pelayanan kesehatan, pendidikan, serta ketrampilan yang diperlukan untuk mendapatkan pekerjaan yang produktif.⁹

Konsekuensi dari hubungan gender yang asimetris tersebut tentunya adalah kemiskinan yang melingkupi kehidupan wanita. Wanita dengan tingkat kesehatan yang kronis akan mempengaruhi tingkat kesehatan anaknya pula, selain mengganggu siklus kehidupannya sendiri. Wanita buta huruf dengan penghasilan yang terbatas tidak dapat mengasuh anaknya dengan baik, terutama menyangkut tingkat kesehatan dan nutrisi. Wanita desa yang miskin dengan pekerjaan berlebihan dan mempunyai akses penghasilan yang terbatas akan menyuruh anak perempuannya untuk ikut menjaga kelangsungan hidup rumah tangganya. Seba-

⁸ Diane Bell, *Daughters of the Dreaming* (Melbourne: McPhee Gribble, 1983).

⁹ C. Safilios-Rothschild, "Gender and Rural Poverty in Asia: Implications for Agriculture Project Design and Implementation", *Asia-Pacific Journal of Rural Development* (Vol. 1, No. 1, July 1991): 42-44.

gai akibatnya, anak perempuan tersebut nantinya tidak berkesempatan mengenyam pendidikan dan latihan yang seharusnya; suatu prasyarat penting yang sebetulnya diperlukan untuk lepas dari lingkaran setan kemiskinan.

Kaitan gender dan kemiskinan dapat juga dilihat melalui masalah populasi. Karena nilai-nilai patriakal yang berlaku yang didukung ketidakadilan dalam relasi gender, wanita miskin sering melihat anak dalam jumlah yang banyak sebagai satu-satunya sumber yang dapat dikontrolnya. Anak-anak tadi dapat membantu meringankan "beban pekerjaannya". Selain itu, anak laki-laki diharapkan memberi jaminan keamanan sosial di hari tuanya. Seperti telah disinggung di atas, dengan mempekerjakan anak-anak tanpa memperhitungkan pendidikan yang seharusnya mereka emban, maka kondisi tersebut ikut melanggengkan kemiskinan.¹⁰

Banyak bukti memperlihatkan bahwa transisi fertilitas tidak dapat berjalan dengan baik kecuali wanita miskin diberi akses terhadap pendidikan (melek huruf) dan lapangan pekerjaan supaya mereka dapat membantu menghidupi dirinya maupun anak-anaknya. Meskipun dua faktor tersebut penting, tetapi pengaruh penghasilan dari lapangan kerja akan lebih besar untuk mendukung transisi fertilitas ini. Suatu penelitian tingkat mikro memperlihatkan bahwa akses wanita terhadap aktivitas pertanian maupun *non-farm* yang mendatangkan penghasilan yang cukup akan mendukung keinginan wanita untuk

mengurangi anak dengan menggunakan kontrasepsi daripada hanya dengan memberinya pendidikan.¹¹ Kebijakan tersebut tentunya harus didukung dengan upaya meningkatkan pelayanan sosial di bidang lain serta menjamin bahwa distribusi dari sumber-sumber penghidupan dapat dijalankan dengan "adil".

Ketidakadilan dalam relasi gender juga terefleksikan dalam pemikiran-pemikiran pembangunan. Beberapa istilah pembangunan yang terefleksikan melalui berbagai kebijakan ternyata masih menempatkan wanita pada posisi sekunder. Misalnya, *income generating activites* untuk wanita dan *self-employment* untuk pria mempunyai arti yang berbeda. Dalam kebijakan tersebut, pria masih dianggap sebagai *the sole breadwinners*. Wanita seharusnya diberi aktivitas ekonomi "mandiri" yang dapat memberinya penghasilan supaya dapat menjadi komplemen penghasilan yang diraih suaminya, sehingga nantinya, wanita pun dianggap sebagai *co-breadwinners* bersama suaminya. Kebijakan ini terkesan sederhana tetapi justru penting untuk mengangkat harkat wanita sebagai sosok yang mandiri, seperti yang dikemukakan para Antropolog strukturalis tadi. Apalagi, banyak dijumpai rumah tangga di mana wanita adalah kepalamanya.

Kebijakan untuk menangkal isu kemiskinan yang berkaitan dengan gender memerlukan komitment tegas bahwa kemiskinan hanya dapat ditangkal bila semua anggota rumah tangga miskin, baik pria

¹⁰ Michael Todaro, *Economic Development*, Fifth Edition (London: Longman, 1994), khususnya Bab 6.

¹¹ Safilios-Rothschild, "Gender and Rural Poverty in Asia: Implications for Agriculture Project Design and Implementation", *Asia-Pacific Journal of Rural Development* (Vol. 1, No. 1, July 1991): 43.

maupun wanita mempunyai akses yang sama terhadap makanan, pendidikan, pelayanan kesehatan, pelatihan dan lapangan pekerjaan yang produktif. Untuk itu, program-program anti kemiskinan harus diarahkan secara "adil dan seimbang" baik kepada pria maupun wanita, terutama menyangkut akses terhadap sumber-sumber penghidupan dan pelayanan-pelayanan sosial.

Upaya menangkal isu penting bahwa ideologi gender menyebabkan dan melanggengkan kemiskinan dengan ketidakadilannya membagi sumber-sumber penghidupan adalah meningkatkan nilai ekonomis wanita melalui pembekalan ketrampilan (*skills*) yang diperlukan sekaligus mempersiapkan mereka memasuki lapangan kerja yang produktif.

Kasus dan Fakta: Gender di Sektor Pertanian

Berbagai penelitian banyak menunjukkan posisi wanita yang kurang menguntungkan di dalam proses pembangunan, baik sebagai pelaku maupun pengambil manfaat. Sektor pertanian mengungkap banyak kejadian di mana wanita menempati posisi yang subordinat dibandingkan pria di dalam berbagai kebijakannya. Kebijakan Revolusi Hijau yang berhasil meningkatkan posisi Indonesia dari negara pengimpor beras terbesar menjadi negara swasembada ternyata harus mengorbankan wanita dalam upaya meraih tujuan itu.

Pada waktu terjadi perubahan teknologi panen dari ani-ani ke teknologi sabit, wanita tersingkir dari tempatnya dan digantikan oleh buruh tani pria. Penggunaan

tenaga pria dianggap lebih efisien karena sabit memerlukan tenaga yang jauh lebih besar dibandingkan bila menggunakan ani-ani. Para mandor menganggap wanita kurang bisa menguasai alat tersebut. Demikian pula pada waktu mesin *huller* mulai digunakan. Ratusan dan bahkan ribuan pekerja wanita yang bermata pencarian penumbuk padi terpaksa kehilangan lapangan pekerjaannya. Dampak Revolusi Hijau akhirnya membatasi peranserta wanita miskin untuk ikut panen dan secara otomatis mereka kehilangan sumber bahan makanannya yang murah.¹²

Suatu hasil penelitian di Yogyakarta yang dilakukan Suratiyah dan Samsi Hariadi¹³ dapat mendeskripsikan pengaruh negatif Revolusi Hijau bagi pekerja wanita. Perkembangan teknologi baru tersebut memperkecil peluang kerja berburuh tani bagi wanita tani setempat. Adanya keserentakan berusaha tani dari pengolahan tanah sampai dengan panen memperkecil peluang buruh tani bekerja dari petani atau majikan satu ke majikan yang lain. Kondisi ini tampak bahwa curahan jam kerja berburuh tani di daerah teknologi lama lebih besar daripada di daerah teknologi baru (lihat juga Tabel 1).

¹² Lihat misalnya William Collier (et. al.), *Agriculture Technology and Institutional Change in Java*, New York: Agriculture Development Council, Staff Paper 75-1, 1975. Lihat juga Loekman Soetrisno, "Peranan Wanita dalam Pembangunan: Suatu Perspektif Sosiologis", *Populasi: Buletin Penelitian dan Kebijaksanaan Kependudukan*, No. 1, 1990, Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM.

¹³ Ken Suratiyah dan Sunarru Samsi Hariadi (et. al.), *Pembangunan Pertanian dan Peranan Wanita di Pedesaan Yogyakarta dan Bali* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1991): 59-64.

Tabel 1

PERSENTASE WANITA DALAM KEGIATAN TANAM DAN PANEN
PADA USAHA TANI SENDIRI

Aktivitas	Teknologi Baru		Teknologi Lama	
	Strata ¹⁵		Strata	
	Sempit	Luas	Sempit	Luas
a. Tanam	86,9	65,6	96,3	100,0
b. Panen	39,1	43,7	90,6	94,0

Sumber: Analisis Data Primer dari Suratiyah dan Hariadi, 1991.

Di daerah teknologi lama, wanita dapat berburuh tanam sampai 40 hari/musim dengan rata-rata per hari bekerja selama 4 jam. Sedangkan di daerah teknologi baru hanya 10 hari/musim dengan rata-rata per hari bekerja 7 jam. Di daerah teknologi lama, wanita tani dapat berburuh menyang sampai 20 hari/musim dengan rata-rata per hari bekerja 5 jam. Sedangkan di daerah teknologi baru hanya 5 hari per musim dengan rata-rata per hari bekerja 7 jam. Di daerah teknologi lama, wanita tani dapat berburuh tani memanen sampai 45 hari/musim dengan rata-rata per hari bekerja 5 jam. Sedangkan di daerah teknologi baru hanya mencapai 10 hari/musim dengan rata-rata per hari bekerja sekitar 8 jam. Untuk lebih jelasnya, Tabel 1 memperlihatkan berkurangnya partisipasi wanita dalam aktivitas pertanian setelah digunakannya teknologi baru.¹⁴

Dalam aktivitas menanam, sejak digunakannya teknologi baru, telah terjadi pengurangan jumlah wanita yang bekerja se-

besar 34,6 persen terutama pada petani berstrata luas. Dalam aktivitas memanen pun terjadi hal yang sama. Petani wanita berlahan sempit telah berkurang, yaitu sebesar 51,6 persen.

Sebagai bahan perbandingan, hasil penelitian Susanna Price¹⁶ di sektor industri kecil dan batik menemukan adanya pergeseran tenaga buruh wanita oleh tenaga pria. Ketika teknologi cap mulai digunakan dalam industri batik, maka pekerjaan yang membutuhkan ketrampilan dan yang menghasilkan upah yang tinggi semua dimonopoli oleh pekerja-pekerja pria. Sedangkan buruh-buruh wanita yang semula mengerjakan pekerjaan yang sama dipaksa mengerjakan pekerjaan-pekerjaan yang tidak membutuhkan ketrampilan dan

¹⁵ Strata sempit merupakan rumah tangga petani yang menguasai lahan sawah sempit (kurang dari 0,5 hektar). Sedangkan strata luas merupakan rumah tangga petani yang menguasai lahan sawah luas (0,5 hektar ke atas).

¹⁶ Susanna Price, "Rich Women, Poor Women: Occupation Differences in a Textile Producing Village in Central Java", dalam Lenore Anderson (ed.), *Women's Work and Women's Roles: Economics and Everyday Life in Indonesia, Malaysia and Singapore* (Canberra: The Australian National University, Monograph series no. 32, 1983): 97-110.

¹⁴ Ken Suratiyah dan Sunarru Samsi Hariadi, *Pembangunan Pertanian dan Peranan Wanita di Pedesaan Yogyakarta dan Bali* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1991): 62-63.

upah mereka pun rendah. Kedua *spill-over* negatif dari penggunaan teknologi di atas bukannya meningkatkan taraf kehidupan wanita miskin, tetapi justru menghasilkan gejala pemiskinan wanita (*feminization of poverty*).

Meskipun kedua kasus di atas, terutama kasus di sektor pertanian, secara signifikan telah menunjukkan posisi wanita yang kurang menguntungkan dalam proses pembangunan, tetapi hasil ini tidak dapat digeneralisasikan. Tentu ada kemungkinan bahwa dampak teknologi pertanian atau kebijakan pertanian lainnya di suatu daerah akan berlainan dengan daerah lain. Dengan kata lain, selalu ada kemungkinan bahwa wanita tidak tersingkir dari proses pembangunan tetapi justru menempati atau mempunyai peran yang besar sebagai penopang kesejahteraan rumah tangganya. Ada banyak faktor yang mempengaruhinya, seperti kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat masing-masing.

Dalam studi gender, peran wanita sebagai pengambil keputusan dinilai sebagai salah satu indikator untuk melihat posisinya dibandingkan pria. Bila wanita mempunyai peran yang besar sebagai pengambil keputusan rumah tangganya, relasi gender tentunya akan bernilai positif dan sebaliknya. Suatu studi tentang petani *sawah surjan* di sebuah desa di Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta memperlihatkan fenomena yang menarik.¹⁷ Studi ini telah mengungkap bahwa tidak

semua relasi gender akan mempunyai hubungan yang asimetris.

Sawah surjan merupakan sawah yang ditanam secara *multi-cropping*. Dibandingkan dengan era Revolusi Hijau yang sangat menekankan *monocropping*, sawah *multicropping* ini ternyata mempunyai beberapa keuntungan. Salah satunya yang menonjol menyangkut kemampuannya dalam menampung tenaga kerja. Berbeda dengan teknologi Revolusi Hijau yang *labour displacing* itu, *sawah surjan* justru *labour absorbing*. Ekologi *sawah surjan*, khususnya pada tanaman nonpadi, di samping menghendaki curahan kerja yang tinggi juga memerlukan distribusi curahan tenaga kerja yang merata sepanjang musim. Kondisi ekologi ini memaksa anggota rumah tangga baik pria maupun wanita sibuk bekerja untuk melangsungkan kegiatan usaha taninya sepanjang musim. Meskipun curahan kerja wanita lebih rendah daripada pria, tetapi secara khusus curahan kerja wanita pada sektor penanaman nonpadi lebih tinggi daripada aktivitas padi.

Kondisi¹⁸ ekologi *sawah surjan* juga mendorong petani hanya mampu mengelola tanah yang sempit. Hal ini disesuaikan dengan kemampuan kerja anggota rumah tangga dan kemampuan mereka membayar upah buruh. Kelebihan tanah disakapkan kepada buruh tani sehingga buruh tani lebih sering bekerja sebagai penyakap daripada sebagai buruh.

Aktivitas berburuh di desa pertanian *sawah surjan* lebih berdimensi sebagai resi-

¹⁷ Selanjutnya disarikan dari hasil penelitian Kodiran dan Bambang Hudayana, *Peranan Wanita dalam Sawah Surjan* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1990).

¹⁸ Bambang Hudayana dan Kodiran, *Peranan Wanita dalam Sawah Surjan* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1990), i-ii.

prositas kerja untuk mengatasi kesulitan mendapatkan tenaga buruh. Pada umumnya, lebih banyak wanita yang berburuh karena pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan pekerjaan dari luar adalah pekerjaan wanita. Wanita dapat meninggalkan pekerjaan di rumah dan pada usaha tani rumah tangganya.

Dengan menanam tanaman nonpadi yang bersifat komersial, peranan wanita dalam bidang pertanian maupun rumah tangga tetap bertahan kuat. Wanita berfungsi sebagai manager dalam rumah tangga maupun dalam kegiatan produksi. Wanita menentukan alokasi penggunaan uang untuk aktivitas rumah tangga dan membiayai kegiatan produksi. Dalam kegiatan rumah tangga, peranan wanita juga tetap kuat karena didukung oleh partisipasi yang tinggi dalam kegiatan usaha tani. Wanita dari lapisan bawah lebih sering bekerja daripada lapisan atas sehingga peranan mereka dalam pengambilan keputusan bercocok tanam maupun aktivitas rumah tangga lebih tinggi.

Seperti yang telah disinggung di atas, hanya melalui peran wanita dalam proses pengambilan keputusan, relasi gender dapat diukur. Proses pengambilan keputusan menunjuk pada peran wanita lebih kuat, lebih lemah, dan setara dengan laki-laki. Dalam kehidupan masyarakat *sawah surjan*, peran wanita sebagai pengambil keputusan dalam bidang produksi ternyata cukup besar. Tugas-tugas yang umumnya diputuskan sendiri oleh wanita antara lain: (1) menentukan penanaman, pemanen, dan penyiang serta waktu menyiangi, (2) penentuan tenaga dari luar, (3) pembelian pupuk, (4) penentuan jumlah buruh, (5) pe-

nentuan besarnya upah, (6) penentuan banyaknya hasil panen yang dijual, (7) penggunaan uang hasil panen untuk membeli barang konsumsi, (8) penyelenggaraan upacara ritual, (9) pilihan menjadi buruh tani, memilih pekerjaan buruh tani dan usaha lainnya yang menunjang hasil usaha tani sendiri. Bila tugas-tugasnya tersebut diputuskan bersama suami, maka hal itu merupakan suatu perkecualian. Tetapi bagaimana pun, wewenang akhir tetap ada di tangan wanita.¹⁹

Dalam proses pengambilan keputusan di bidang produksi ini, terdapat pula pola pengambilan keputusan yang spesifik antara wanita lapisan bawah dan atas. Dibandingkan dengan wanita lapisan atas, wanita lapisan bawah mempunyai hak yang lebih kuat dalam mengambil semua jenis keputusan. Meskipun seperti yang tertera pada Tabel 2 berikut ini mengenai wewenang suami istri dalam memutuskan pilihan jenis tanaman, baik wanita kelas atas maupun kelas bawah lemah perannya dibandingkan pria, tetapi wanita kelas bawah lebih kuat perannya dibandingkan wanita kelas atas.

Meskipun aktivitas wanita dalam bidang produksi ini cukup berperan dan vital, tetapi peran pria tidak dapat dikesampingkan. Kehidupan masyarakat *sawah surjan* membagi pria dengan aktivitas produksi yang umumnya diputuskannya secara sepihak seperti: (1) menyewakan tanah, (2) waktu mengolah tanah, masa membuat persemaian, menyirami, memupuk, memberantas hama, dan memanen, (3) menentu-

¹⁹ Bambang Hudayana dan Kodiran, *Peranan Wanita dalam Sawah Surjan* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1990), 57-59.

Tabel 2

HUBUNGAN ANTARA LUAS TANAH GARAPAN DENGAN WEWENANG SUAMI DAN ISTRI DALAM MEMUTUSKAN PILIHAN JENIS TANAMAN

No.	Wewenang dalam pengambilan keputusan memilih jenis tanaman	Luas tanah garapan	
		Sempit	Luas
1.	Suami yang paling berwewenang	65,5	70,4
2.	Istri yang paling berwewenang	27,5	11,1
3.	Suami dan istri berwewenang setara	11,1	18,5
Total		100	100
		(55)	(27)

Sumber: Data Primer dari Hudayana & Kodiran, 1988.

Catatan: Luas sawah garapan sempit adalah antara $625-2.500 \text{ m}^2$, sedang sawah yang luas antara $2.501-5.000 \text{ m}^2$.

kan jenis tanaman, alat panen, dan (4) investasi usaha tani. Seperti pada kasus aktivitas produksi wanita, ada kemungkinan juga bahwa pria bermusyawarah dahulu dengan istrinya, tetapi sebagai penentu keputusan akhir, pria tetap yang paling berwewenang.

Terlibatnya pria pada aktivitas di atas bukan tanpa alasan. Pria dianggap bertanggung jawab penuh atas pekerjaan-pekerjaan berat dalam pertanian *sawah surjan*, yaitu mencangkul dan menyirami tanaman. Selain itu, pria dianggap lebih banyak mengetahui teknik-teknik usaha tani modern, sehingga mereka dianggap lebih tepat sebagai pengambil keputusan utama. Atas dasar alasan inilah, kebijakan pemerintah mengutamakan pria sebagai sasarnya.

Selain dalam aktivitas produksi, relasi gender pada masyarakat *sawah surjan* ini dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusan dalam kegiatan rumah tang-

ga.²⁰ Dalam kegiatan ini, aktivitas domain domestik, seperti menentukan (1) belanja harian, (2) menu makan harian, (3) membeli pakaian, (4) memberi sumbangan, dan (5) membeli alat dapur tetap dikuasai wanita. Sedangkan pria mempunyai tugas yang masih berkaitan juga dengan domain domestik wanita yaitu dalam pekerjaan (1) memperbaiki rumah, (2) membeli barang luks, (3) memilihkan pekerjaan untuk anak, dan (4) menentukan jodoh anak. Kemungkinan untuk saling bermusyawarah antara pria dan wanita dalam membuat keputusan tetap ada, tetapi sebagai pengambil keputusan utama tetap ada pada penanggung jawab pelaku aktivitas yang telah dibebankan padanya.

Perbedaan dalam luas tanah ternyata juga berpengaruh pada proses pengambilan keputusan antara pria dan wanita. Terda-

²⁰ Bambang Hudayana dan Kodiran, *Peranan Wanita dalam Sawah Surjan* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1990), 61-65.

Tabel 3

HUBUNGAN ANTARA LUAS TANAH GARAPAN DENGAN WEWENANG SUAMI DAN ISTRI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN MEMPERBAIKI RUMAH

No.	Wewenang dalam pengambilan keputusan memperbaiki rumah	Luas tanah garapan	
		Sempit	Luas
1.	Suami yang paling berwewenang	56,4	81,5
2.	Istri yang paling berwewenang	14,5	7,4
3.	Suami dan istri berwewenang setara	29,1	11,1
Total		100	100
		(55)	(27)

Sumber: Data Primer dari Hudayana & Kodiran, 1988.

Catatan: Luas sawah garapan sempit adalah antara $625-2.500 \text{ m}^2$, sedang sawah yang luas antara $2.501-5.000 \text{ m}^2$.

pat perbedaan yang khas antara wanita lapisan bawah dengan lapisan atas. Umumnya, wanita lapisan bawah mempunyai hak yang lebih kuat dalam semua jenis pengambilan keputusan, kecuali untuk keputusan membeli pakaian, barang luks, alat dapur, memberi sumbangan, dan memilihkan jodoh si anak. Tabel 3 memperlihatkan salah satu jenis pengambilan keputusan di mana wanita dari kelas bawah cenderung lebih kuat dalam pengambilan keputusan.

Tingginya wewenang wanita dari kelas bawah dibandingkan wanita dari kelas atas dalam aktivitas memperbaiki rumah, membeli perabot, menentukan pendidikan anak, memelihara kesehatan, mengikuti KB dan meminjam uang, berkaitan dengan tingginya sumbangan wanita dalam kegiatan pertanian, seperti seringnya mengunjungi sawahnya. Tingginya sumbangan kerja diimbangi pula dengan hak yang tinggi. Selain itu, tingginya hak pengambilan keputusan wanita kelas bawah dimungkinkan karena keadaan yang memak-

sa dan kondisi ekonomi yang kurang cukup. Untuk itu, wanita diberi hak yang lebih tinggi dalam pemenuhan kebutuhan yang bersifat sementara, seperti meminjam uang.

Fenomena yang sebaliknya berlaku untuk wanita dari kelas atas. Mereka lebih mementingkan aktivitas atau kegiatan yang dapat menaikkan status sosialnya, seperti memilih pakaian dan barang luks, pekerjaan dan kedermawanan, serta memilih pasangan hidup. Aktivitas yang dijalankan wanita kelas atas dapat juga dilakukan wanita kelas bawah, meskipun berkonotasi lain. Wanita kelas atas cenderung menjadi partner suaminya dalam menaikkan status rumah tangganya, sedangkan wanita kelas bawah menjadi partner suaminya dalam menjaga kestabilan ekonomi rumah tangganya.

Masalah terakhir dari Hudayana dan Kodiran dalam penelitiannya yang tidak akan diterangkan secara panjang lebar menyangkut hubungan antara luas tanah garapan

Tabel 4

HUBUNGAN ANTARA LUAS TANAH GARAPAN DENGAN WEWENANG SUAMI DAN ISTRI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN IKUT ARISAN

No.	Wewenang dalam pengambilan keputusan ikut arisan	Luas tanah garapan	
		Sempit	Luas
1.	Suami yang paling berwewenang	18,8	8,3
2.	Istri yang paling berwewenang	81,3	91,7
Total		100 (48)	100 (24)

Sumber: Data Primer dari Hudayana & Kodiran, 1988.

Catatan: Luas sawah garapan sempit adalah antara 625-2.500 m², sedang sawah yang luas antara 2.501-5.000 m².

dan wewenang dalam pengambilan keputusan ikut arisan.²¹

Sedikit berbeda dengan aktivitas-aktivitas sebelumnya, Tabel 4 memperlihatkan bahwa dalam aktivitas arisan ini, wanita dari kelas atas mempunyai wewenang yang lebih kuat dibandingkan wanita dari kelas bawah. Alasannya berkaitan dengan kemampuan wanita kelas atas untuk menggunakan uang "nganggur" atau uang tabungan yang dimilikinya dalam aktivitas ini; suatu hal yang jarang dimiliki wanita dari kelas bawah. Dalam aktivitas ini, wanita dari kelas bawah lebih memerlukan opini suaminya untuk ikut arisan dibandingkan wanita dari kelas atas karena tindakannya secara tidak langsung berpengaruh terhadap ketstabilan ekonomi rumah tangganya.

Catatan Penutup

Dari inti tulisan ini dapat dikaji bahwa masalah gender tidak dapat ditanggapi

dengan simplifikasi. Artinya, berbagai macam dimensi yang menerangkan relasi gender yang rumit ternyata nantinya juga akan mempengaruhi bagaimana membuat kebijakan merancang strategi pemecahannya. Oleh karena itu, pemahaman relasi gender yang tepat tentunya akan menghasilkan strategi yang tepat pula. Sebagai contohnya adalah dua pendekatan konstruksi simbolik dan peran sosial yang banyak diilhami dimensi Antropologis seperti yang telah diterangkan di muka. Meskipun kedua pendekatan tersebut menempatkan relasi gender dalam analisis yang sulit, tetapi kontribusinya juga besar. Kedua pendekatan tersebut secara implisit menekankan bahwa gender merupakan fenomena yang "semi-transparan". Dengan kata lain, bila wanita dianggap subordinasi laki-laki, maka hal itu dapat dibenarkan, tetapi dapat pula mengandung pengertian yang sebaliknya. Hanya dengan menggunakan cara pandang yang "holistik" saja, isu gender ini dapat dipahami sepenuhnya.

Sebagai tambahan, pendekatan konstruksi simbolik dan peran sosial juga ba-

²¹ Bambang Hudayana dan Kodiran, *Peranan Wanita dalam Sawah Surjan* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1990), 62-69.

nyak dipengaruhi relativisme kebudayaan. Tiap budaya, dengan dukungan kondisi sosial, ekonomi dan politiknya akan menghasilkan pengertian gender yang khas. Baik buruknya relasi gender antar kebudayaan memang tidak dapat dinilai secara absolut. Hal ini yang patut diperhatikan para analis kebijakan dalam memformulasikan strateginya. Kebijakan gender yang dihasilkan harus berkonteks "lokal", meskipun tidak dapat disangkal bahwa kebijakan yang *bias* kepada wanita masih perlu diutamakan.

Studi kasus yang mendalam dari Hudayana dan Kodiran terhadap masyarakat *sawah surjan* memberi gambaran yang baik bahwa relasi gender tidak selalu berkongenasi negatif. Meskipun peran dan tanggung jawab wanita berbeda dan tidak dapat disamaratakan dengan pria, tetapi kontribusinya tetap penting untuk menangkal kemiskinan rumah tangganya. Tanpa kontribusi wanita atau istri, rumah tangga miskin akan semakin sulit untuk meningkatkan posisinya ke kondisi yang lebih baik. Perbedaan dalam jenis lapangan kerja tidak berarti bahwa posisi wanita lebih inferior dibandingkan pria. Hal itu tampak pada kasus wanita dengan tanah garapan yang sempit di mana peran mereka sangat besar dalam aktivitas produksi maupun nonproduksi. Peran besar wanita pada kasus masyarakat *sawah surjan* juga menggambarkan bahwa mereka sudah mempunyai "daya" (*power*) yang perlu terus dikembangkan.

Sebagai catatan akhir dapat disimpulkan bahwa perbedaan peran antara pria maupun wanita dalam kasus masyarakat *sawah surjan* maupun kasus-kasus mirip lainnya merupakan fenomena yang sudah

terkonstruksi secara budaya. Pembagian peran itu dipakainya sebagai *survival strategy* untuk menangkal kemiskinan. Secara garis besar, peran dan pola tingkah laku yang berbeda antara pria dan wanita menurut para analis kebudayaan berkaitan dengan upaya untuk saling melengkapi perbedaan badaniah dari kedua makhluk ini. Semua bertujuan supaya persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dapat dipecahkan dengan cara yang lebih baik.²² Akhirnya, hanya dengan pemahaman yang tepat akan hakikat gender, kebijakan untuk menangkal kemiskinan juga dapat bekerja dengan optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Bell, Diane, *Daughters of the Dreaming*, Melbourne: Gribble, 1983.
- Budiman, Arief, *Pembagian Kerja Secara Seksual: Sebuah Pembahasan Sosiologis tentang Peran Wanita di dalam Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia, 1985.
- Collier, William (et. al.), *Agriculture Technology and Institutional Change in Java*, New York: Agriculture Development Council, Staff Paper 75-1, 1975.
- Hudayana, Bambang dan Kodiran, *Peranan Wanita dalam Sawah Surjan*, Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1990.
- Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Aksara Baru, 1979.
- Leacock, Eleanor, "Women's Status in Egalitarian Society: Implications for Social Evolution", dalam *Current Anthropology*, 19 (2): 247-275, 1978.

²² Pendapat dari Marwell di buku Arief Budiman, *Pembagian Kerja Secara Seksual: Sebuah Pembahasan Sosiologis tentang Peran Wanita di dalam Masyarakat* (Jakarta: PT Gramedia, 1985), 24.

Moore, Henrietta L., *Feminism and Anthropology*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988.

Ortner, Sherry, "Is Female to Male as Nature is to Culture?", dalam M. Rosaldo and L. Lamphere (eds), *Women, Culture and Society*, Stanford: Stanford University Press, 1974.

Price, Susanna, "Rich Women, Poor Women: Occupational Differences in a Textile Producing Village in Central Java", dalam Lenore Anderson (ed), *Women's Work and Women's Roles: Economics and Everyday Life in Indonesia, Malaysia, and Singapore*, Canberra: The Australian National University (Monograph series no. 32, 1983).

Safilios-Rothschild, C., "Gender and Rural Poverty in Asia: Implications for Agriculture

Project Design and Implementation", *Asia-Pacific Journal of Rural Development*, Vol. 1, No. 1, July 1991.

Soetrisno, Loekman, "Peranan Wanita dalam Pembangunan: Suatu Perspektif Sosiologis", dalam *Populasi: Buletin Penelitian dan Kebijaksanaan Kependudukan*, No.1, 1990, Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM.

Suratiyah, Ken dan Sunarru Samsi Hariadi (et. al.), *Pembangunan Pertanian dan Peranan Wanita di Pedesaan Yogyakarta dan Bali*, Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1991.

Todaro, Michael, *Economic Development*, Fifth Edition, London: Longman, 1994.

Pekerja Anak dan Permasalahannya

Nur Hadi Wiyono

PEKERJA anak merupakan fenomena global. Mereka muncul tidak hanya di negara-negara berkembang seperti India, Brazil, Kenya, Thailand, Turki, Bangladesh, Pakistan, Mesir, Filipina dan Indonesia, tetapi juga di negara-negara maju, di Belanda, Inggris dan Amerika Serikat. Jumlah mereka diperkirakan sekitar 80 juta di seluruh dunia. Angka ini merupakan angka resmi masing-masing negara yang mencakup anak-anak usia 10-14 tahun. Dari jumlah tersebut, sekitar 79,6 juta pekerja anak berada di negara-negara berkembang. Selain karena perbedaan kondisi sosial ekonomi, jumlah yang memusat di negara-negara berkembang ini juga disebabkan sebagian besar penduduk dunia berada di negara berkembang. Perkiraan lain menyebutkan jumlah mereka mencapai 100-200 juta (Thijs dan Putranto, 1992).

Di antara negara berkembang, India adalah negara yang paling banyak mempekerjakan anak. Data resmi pemerintah menunjukkan jumlah pekerja anak 17,5 juta, tetapi kalau dilihat dari data tidak resmi jumlahnya bisa mencapai 50-100 juta. Sementara jumlah penduduk usia 16 tahun ke bawah jumlahnya mencapai 340 juta. Indonesia men-

duduki urutan ketujuh setelah Thailand, Filipina, Cina, Bangladesh dan Pakistan (*Far Eastern Economic Review*, 7 Maret 1996).

Siapa yang disebut pekerja anak? Istilah pekerja anak sendiri sebenarnya sering menjadi perdebatan. Departemen Tenaga Kerja menggunakan istilah "anak-anak yang terpaksa bekerja" sebagai pengganti istilah buruh anak. Sementara, Biro Pusat Statistik memakai istilah "anak-anak yang aktif secara ekonomi". Bahkan beberapa penulis menggunakan istilah "buruh anak" (Haryadi dan Tjandraningsih, 1995).

Pada masa kolonial, pemerintah Belanda mengeluarkan Ordonansi Pemerintah 17 Desember 1925 yang mengatur tentang pekerja anak-anak dan kerja malam bagi perempuan. Ordonansi itu membatasi usia anak-anak yang bekerja minimum 12 tahun. Anak-anak usia di bawah 12 tahun dilarang bekerja pada pekerjaan yang bukan porsi mereka seperti pekerjaan di konstruksi, di pelabuhan dan pekerjaan-pekerjaan berat dan berbahaya lainnya (Thijs, 1994).

Sementara itu, UU No. 1/1951 membedakan antara "pekerja remaja" dan anak. Pekerja remaja adalah mereka yang berusia anta-

ra 14-18 tahun sedangkan anak-anak adalah mereka yang berusia di bawah 14 tahun. Undang-Undang ini melarang anak-anak untuk bekerja dan menetapkan bahwa anak-anak yang akan bekerja di pekerjaan berat dan berbahaya minimum harus berusia 18 tahun.

Pada tahun 1987, Menteri Tenaga Kerja mengeluarkan Peraturan Menteri No. PER-01/MEN/1987 tentang Perlindungan terhadap anak-anak yang terpaksa bekerja. Peraturan itu mengijinkan anak-anak di bawah 14 tahun yang terpaksa bekerja untuk membantu keluarga maupun memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri. Peraturan itu juga mensyaratkan bahwa pengusaha yang mempekerjakan anak-anak harus memenuhi ketentuan:

1. anak-anak tidak diperbolehkan bekerja lebih dari 4 jam sehari;
2. anak-anak tidak dipekerjakan pada malam hari;
3. pengusaha harus memberikan upah sesuai dengan peraturan pengupahan yang berlaku.

Selain itu, pengusaha diminta untuk bekerja sama dengan berbagai pihak agar anak-anak yang terpaksa bekerja mendapat kesempatan menikmati pendidikan dasar. Tetapi, peraturan Menaker tersebut tidak menyebutkan batas minimum usia seseorang anak untuk bekerja.

International Labour Organization (ILO) melalui Konvensi No. 138/1978 menggariskan bahwa anak-anak baru diperkenankan bekerja setelah berusia minimal 15 tahun (bagi negara-negara maju) dan minimal 14 tahun (bagi negara-negara berkembang). Meskipun, peraturan tentang anak yang bekerja telah disusun, tetapi kenyataannya mereka masih tetap ada. Bagi keluarga miskin, sekcil apapun penghasilan anak-anak tersebut ter-

nyata mampu menyokong kelangsungan hidup keluarga. Survei mengenai pekerja anak yang dilakukan Biro Pusat Statistik di Bandung, Jawa Barat mendapatkan bahwa anak memberikan kontribusi yang cukup besar bagi penghasilan orang tua. Penemuan itu menyebutkan bahwa 35 persen orang tua akan mengalami penurunan pendapatan bila anak-anak mereka berhenti bekerja. Bahkan, peraturan itu tidak mampu mencegah anak-anak usia di bawah 10 tahun untuk bekerja.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa batasan usia pekerja anak-anak di Indonesia beragam. Dalam tulisan kali ini, batasan pekerja anak didasarkan pada patokan yang dibuat Biro Pusat Statistik yaitu angkatan kerja usia 10-14 tahun. Dalam kenyataan di lapangan, tidak sedikit ditemukan anak-anak yang bekerja di bawah usia 10 tahun. Karena keterbatasan data, mereka tidak dimasukkan dalam tulisan ini.

Profil Pekerja Anak

Menurut data Biro Pusat Statistik (1983), jumlah penduduk usia 10-14 tahun pada tahun 1980 mencapai 17,6 juta atau 12 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Pada tahun 1990 persentase ini tidak berubah dari 12 persen, namun secara absolut jumlah penduduk usia ini meningkat menjadi 21,5 juta. Pada masa datang -- karena dampak keberhasilan program keluarga berencana -- menurut proyeksi Lembaga Demografi FE-UI, jumlah penduduk usia 10-14 tahun berturut-turut akan mengalami penurunan menjadi 21,2 juta (10,0 persen) pada tahun 2000 dan 17,5 juta (6,7 persen) pada tahun 2025.

Biro Pusat Statistik (1983) menyebutkan jumlah angkatan kerja anak-anak (10-14 ta-

hun) pada tahun 1980 mencapai 1,98 juta atau 11,27 persen dari jumlah penduduk usia 10-14 tahun. Dari jumlah itu, 1,93 juta tergolong bekerja dan sisanya termasuk yang mencari kerja. Jumlah angkatan kerja ini meningkat menjadi 2,2 juta (10,41 persen dari jumlah penduduk usia 10-14 tahun) pada tahun 1990 (Biro Pusat Statistik, 1992) yang terdiri dari pekerja anak berjumlah 2,0 juta dan anak-anak yang mencari kerja sebanyak 192 ribu (Tabel 1).

Dari Tabel 1 terlihat pula bahwa selama sepuluh tahun antara 1980-1990 persentase pekerja anak di perkotaan mengalami peningkatan dari 7,3 persen menjadi 11,6 persen. Begitu pula, anak yang mencari pekerjaan mengalami kenaikan dari 7,4 persen menjadi 12,1 persen. Sebaliknya, di pedesaan mengalami sedikit penurunan. Pada tahun 1980, jumlah pekerja anak mencapai 92,7 persen turun menjadi 87,8 persen pada tahun 1990. Hal serupa juga terjadi pada anak pencari pekerjaan yang pada tahun

1980 persentasenya mencapai 92,6 persen turun menjadi 86,9 persen pada tahun 1990.

Dilihat dari jenis kelamin, anak laki-laki di pedesaan ternyata lebih mendominasi lapangan pekerjaan daripada anak perempuan, baik tahun 1980 maupun tahun 1990. Anak yang mencari kerja juga lebih banyak didominasi anak laki-laki. Hal sebaliknya terjadi di perkotaan, meskipun persentasenya tidak terlalu mencolok. Anak perempuan lebih banyak terlibat di pasar kerja daripada anak laki-laki.

Menurut data Biro Pusat Statistik (1993), sektor pertanian masih menjadi andalan kerja bagi anak-anak di pedesaan. Anak laki-laki di pedesaan misalnya, 87,5 persen bekerja di sektor pertanian, sementara itu persentase anak perempuan mencapai 74,3 persen. Sedangkan, di perkotaan sektor industri, perdagangan, dan jasa banyak dimasuki pekerja anak. Persentase cukup mencolok terjadi pada anak perempuan yang terlibat

Tabel 1

**PERSENTASE PEKERJA ANAK DAN ANAK PENCARI KERJA
MENURUT JENIS KELAMIN DI PERKOTAAN DAN PEDESAAN TAHUN 1980 DAN 1990**

Daerah/ Jenis Kelamin	1980		1990	
	Bekerja	Mencari Kerja	Bekerja	Mencari Kerja
Perkotaan				
Laki-laki	3,2	3,3	5,2	6,2
Perempuan	4,1	4,1	6,4	6,9
Jumlah	7,3	7,4	11,6	13,1
Pedesaan				
Laki-laki	56,6	56,2	53,7	52,6
Perempuan	36,1	36,4	34,1	34,3
Jumlah	92,7	92,6	87,8	89,6
Jumlah (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	1.925.907	60.610	2.045.198	191.742

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik 1983 dan Biro Pusat Statistik 1993.

Tabel 2

PERSENTASE PEKERJA USIA 10-14 TAHUN
MENURUT JENIS PEKERJAAN UTAMA DAN JENIS KELAMIN

Jenis Pekerjaan/ Jenis Kelamin	Perkotaan	Pedesaan	Pedesaan + Perkotaan
Laki-laki			
Pertanian	36,3	87,5	83,5
Industri	15,1	5,1	5,9
Perdagangan	31,0	4,2	6,3
Jasa	10,3	1,4	2,1
Lainnya	7,2	1,6	2,1
Jumlah	100,0	100,0	100,0
Perempuan			
Pertanian	9,4	74,3	66,2
Industri	29,9	12,6	14,8
Perdagangan	34,8	9,5	12,6
Jasa	25,3	2,4	5,2
Lainnya	0,0	0,0	0,0
Jumlah	100,0	100,0	100,0

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik 1993.

dalam ketiga sektor di atas. Bila anak laki-laki persentasenya hanya 56,4 persen maka anak perempuan mencapai 90 persen (Tabel 2). Gejala meningkatnya anak perempuan yang bekerja di industri, perdagangan dan jasa ini akibat dari kemajuan yang pesat dalam perekonomian nasional terutama sektor industri ringan (*light industry*) yang cenderung menyerap lebih banyak tenaga perempuan.

Survei yang dilaksanakan oleh Biro Pusat Statistik di Kabupaten dan Kotamadya Bandung tahun 1993, juga menunjukkan hal serupa. Sektor industri perdagangan dan jasa lebih banyak menyerap pekerja anak dari pada sektor pertanian (Asra, 1994).

Secara lebih spesifik, uraian rinci mengenai jenis pekerjaan yang digeluti pekerja anak-anak dapat dilihat pada Tabel 3.

Mengapa Mereka Masuk Dunia Kerja?

Pekerja anak merupakan masalah yang cukup kompleks. Ia dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kemiskinan, kondisi si anak, keluarga, dan budaya masyarakat. Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa kemiskinan ternyata berhubungan positif dengan kecenderungan anak untuk bekerja.

Dari survei mengenai pekerja anak yang dilaksanakan oleh YKAI (Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia) tahun 1984 ditemukan bahwa ketidakmampuan orang tua untuk memenuhi kebutuhan anak dan ketidakmampuan untuk membiayai sekolah anak (84 persen) merupakan faktor utama yang mendorong anak untuk bekerja.

Selain faktor kemiskinan, faktor budaya tampaknya juga turut berpengaruh terhadap

Tabel 3

JENIS PEKERJAAN YANG DIMASUKI OLEH PEKERJA ANAK-ANAK

Sektor	Sektor
<p>Pertanian:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pemetik daun teh - Bekerja di pabrik teh - Bekerja di ladang - Memotong rumput - Mengumpulkan kayu bakar - Beternak - Memancing/Menangkap ikan <p>Industri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operator mesin - Percetakan tekstil - Bangian tenun - Pabrik gelas - Bekerja di pabrik topi - Bekerja di pabrik kancing - Bekerja di pabrik sepatu - Bekerja di pabrik jala - Bekerja di pabrik kue - Bekerja di pabrik kaos kaki - Bekerja di pabrik mebel - Bekerja di penggilingan padi - Pembuat batu bata merah - Pembuat genting 	<p>Perdagangan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penjual makanan dan minuman - Penjual buah dan sayur - Pedagang kaki lima - Penjual sangkar burung dan burung - Penjual ikan - Penjual koran - Penjual air <p>Jasa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pelayan warung - Pembantu rumah tangga - Pelayan toko <p>Bangunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pembuat plester - Pembantu pembuat plester <p>Transportasi dan komunikasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pendayung kapal untuk wisata
Sumber: Thijs (1994).	

dap kecenderungan anak untuk bekerja. Banyak orang tua yang berpendapat bahwa bekerja merupakan proses belajar yang akan berguna bagi perkembangan anak di kemudian hari.

Selain faktor pendorong, ada beberapa faktor penarik antara lain: pekerja anak mudah diatur, tidak membantah, mau bekerja dengan jam kerja panjang, dan mau dibayar murah.

Permasalahan

Permasalahan mendesak bagi pekerja anak-anak saat ini yaitu jam kerja yang

panjang, upah kerja yang rendah, dan pekerjaan berbahaya. Sensus Penduduk 1990 misalnya mencatat 21,9 persen pekerja anak-anak di perkotaan bekerja antara 45-59 jam per minggu dan 22,6 persen bekerja lebih dari 60 jam per minggu. Sedangkan di pedesaan, persentase anak-anak yang bekerja antara 45-59 jam sebanyak 8,7 persen, sementara itu yang bekerja lebih dari 60 jam sebanyak 3,3 persen. Namun sayang, data Biro Pusat Statistik tidak menyebutkan intensitas pekerjaan anak-anak tersebut, apakah anak-anak tersebut bekerja sambil bermain-main atau menghabiskan seluruh waktunya untuk bekerja (Tabel 3).

Penelitian Haryadi dan Tjandraningsih (1995) menunjukkan bahwa jumlah jam kerja anak dan jam kerja orang dewasa tidak berbeda. Baik pekerja anak atau pekerja dewasa bekerja mulai antara jam 07.00-08.00 sampai 16.00 dengan istirahat satu jam. Dengan demikian, dalam seminggu jam kerja anak-anak bisa mencapai 42-48 jam.

Jam kerja yang panjang inilah yang sering dirisaukan oleh LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan pemerhati masalah pekerja anak. Karena dengan jam kerja yang panjang, anak-anak itu kehilangan hak-hak dasar seperti memperoleh pendidikan, kehilangan kreativitas, dan kehilangan kasih sayang orang tua. Karena itu, pemulihan hak-hak dasar anak merupakan langkah mendesak yang harus segera dilaksanakan.

Jam kerja yang panjang ternyata tidak diikuti oleh upah yang memadai. Upah kerja yang rendah bagi pekerja anak-anak

tampaknya telah menjadi perjanjian tidak tertulis dari para pemakai pekerja anak-anak ini. Survei yang dilaksanakan oleh Biro Pusat Statistik di Bandung tahun 1993 mengenai pekerja anak-anak menemukan bahwa di Kabupaten Bandung 33,5 persen pekerja anak-anak menerima pendapatan kurang dari Rp 10.000,00 per bulan, sementara itu di Kotamadya Bandung persentasenya mencapai 21 persen (Tabel 4).

Penelitian pekerja anak di industri keramik Kabupaten Purwakarta dan industri batik di Pekalongan menunjukkan bahwa upah pekerja anak hanya separuh dari pekerja dewasa. Padahal kontribusi pekerja anak bukan hanya sekedar komplemen dalam proses produksi tetapi merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari seluruh proses produksi (Haryadi dan Tjandraningsih, 1995).

Selain jam kerja yang panjang dan upah yang rendah, tidak sedikit anak-anak yang

Tabel 4

**ANGKATAN KERJA 10-14 TAHUN BERDASARKAN JAM KERJA SELURUHNYA
SELAMA SEMINGGU YANG LALU TAHUN 1990**
(dalam persen)

Daerah/Jam Kerja	0*	1-9	10-24	25-34	35-44	45-59	60+	TT**	Jml
Daerah									
Perkotaan	1,81	6,78	23,23	9,08	14,37	21,87	22,66	0,20	100
Pedesaan	2,61	9,82	46,05	15,72	13,64	8,68	3,39	0,11	100
Jenis Kelamin									
Laki-laki	2,96	10,25	42,18	13,36	12,54	10,55	8,01	0,15	100
Perempuan	2,21	8,91	44,23	16,04	14,55	9,98	3,98	0,09	100
Jumlah	2,51	9,51	43,37	14,93	13,72	10,21	5,64	5,64	100

Catatan:

* = sementara waktu tidak bekerja

** = tidak terjawab

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik 1992.

Tabel 5

**PERSENTASE PEKERJA ANAK YANG BEKERJA SEMINGGU YANG LALU
MENURUT PENDAPATAN PER BULAN JENIS KELAMIN DAN DAERAH**

Rata-rata Upah bulanan (Rp)	Kabupaten Bandung			Kotamadya Bandung		
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
<10.000	26,0	40,2	33,5	23,8	18,6	20,9
10.000-14.999	6,5	8,0	3,8	0,4	0,0	0,2
15.000-19.999	9,7	1,0	6,0	0,0	0,2	0,1
20.000-24.999	26,1	17,5	23,1	24,2	19,1	21,3
25.000-29.999	0,1	8,7	4,1	0,8	0,5	0,6
30.000-39.999	7,8	1,5	5,2	48,0	38,3	42,6
40.000-49.999	2,1	10,2	5,9	0,8	20,5	11,7
50.000-59.999	0,7	1,8	1,2	0,4	0,5	0,4
60.000-74.999	13,8	1,7	8,7	0,8	1,5	1,2
75.000-99.999	6,9	8,9	8,1	0,6	0,6	0,6
100.000+	0,4	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Asra (1994).

bekerja dalam kondisi yang berbahaya seperti anak-anak yang bekerja di industri yang menggunakan bahan kimia beracun (industri tekstil, cat, mainan anak-anak, dan sepatu), anak-anak yang bekerja mengangkat barang yang berat (bekerja di pasar, bangunan, dan pertanian), dan tempat-tempat lain misalnya berhubungan dengan alat-alat yang berbahaya atau lingkungan pekerjaan yang kurang sehat (Thjis, 1994).

Penutup

Permasalahan pekerja anak memang sering menimbulkan dilema: apakah terus membiarkan anak tersebut bekerja atau melarang mereka bekerja. Dua pilihan tersebut tampaknya sulit untuk diambil. Bila anak dibiarkan terus bekerja dikhawatirkan akan mengganggu perkembangan fisik dan mental mereka, dan dalam jangka panjang diperkirakan

akan mengganggu mutu tenaga kerja Indonesia. Sedangkan, bila mereka dilarang untuk bekerja akibatnya pendapatan keluarga mereka -- terutama keluarga miskin -- akan berkurang. Sementara, kemampuan pemerintah untuk meningkatkan pendapatan masyarakat miskin juga terbatas.

Untuk saat ini pendekatan perlindungan tampaknya cukup dapat diterima. Kita tidak mempersoalkan apakah pendekatan ini merupakan masa transisi menuju pelarangan total atau menjadi tujuan akhir. Tetapi yang jelas, kondisi pekerja anak di Indonesia sudah cukup mengkhawatirkan, dengan indikasi masih banyaknya pekerja anak yang tidak terjangkau oleh intervensi LSM maupun pemerintah. Sebagai gambaran, survei yang dilakukan oleh YKAI pada tahun 1994 terhadap 100 anak jalanan di Jakarta menemukan bahwa hanya 10 persen dari anak jalanan itu yang terjangkau program/intervensi LSM atau pemerintah.

Namun demikian, tidak menutup kemungkinan dua pendekatan yaitu pelarangan dan perlindungan dikombinasikan dalam pelaksanaanya. Selain itu, penanganan masalah pekerja anak harus dilihat prioritas permasalahannya. Bila seorang anak bekerja pada tempat yang membahayakan dirinya, maka jalan satu-satunya adalah melarang mereka atau memindahkan mereka ke tempat lain yang lebih aman.

Selain itu, mengingat kondisi kerja dan jam kerja anak-anak kadang-kadang tidak berbeda dengan orang dewasa, pemberian upah juga harus diperhatikan.

LSM yang selama ini terlibat dalam berbagai kegiatan dengan pekerja anak perlu mendapat dukungan. Pengawasan pemerintah perlu ditingkatkan, begitu pula sanksi bagi pengusaha yang tidak mengindahkan Permenaker No. 1/1987 juga harus dilaksanakan.

BIBLIOGRAFI

- Asra, Abuzar (ed.). 1994. *Working Children in Bandung, Indonesia 1993*. Jakarta: Central Bureau of Statistic and International Labour Office-International Programme on the Elimination of Child Labour.
- Biro Pusat Statistik. 1983. *Penduduk Indonesia. Hasil Sensus Penduduk 1980*. Jakarta, Seri S2.
- Biro Pusat Statistik. 1992. *Penduduk Indonesia. Hasil Sensus Penduduk 1990*. Jakarta, Seri S2.
- Biro Pusat Statistik. 1993. *Keadaan Angkatan Kerja Indonesia 1992*. Jakarta.
- Haryadi, Dedy dan Indrasari Tjandraningsih. 1995. *Buruh Anak dan Dinamika Industri Kecil*. Bandung: Yayasan AKATIGA.
- Thijs, Guy dan Panji Putranto. 1992. *Buruh Anak pada Sektor Informal: Upaya Mengarahkan Masa Depan yang Lebih Cerah*. Jakarta: Pusat Pembinaan Sumber Daya Manusia, Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.
- Thijs, Guy (ed.). 1994. *Child Labour in Indonesia*. Jakarta: International Labour Office-International Programme on The Elimination of Child Labour.

Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda

Studi Kasus di Kotamadya Manado, Propinsi Sulawesi Utara

Riwanto Tirtosudarmo & Ade Latifa

Pendahuluan

PENDUDUK usia muda atau pemuda merupakan bagian dari masyarakat yang sangat penting, karena mereka adalah generasi yang akan mengisi dan meneruskan pembangunan bangsa. Masalahnya, meskipun tingkat pertumbuhan ekonomi secara nasional cukup pesat, belum berarti generasi muda atau pemuda dapat tumbuh dan berkembang dengan baik. Salah satu persoalan besar yang harus dihadapi oleh pemuda saat ini adalah sempitnya kesempatan kerja yang ada. Dalam konteks pembangunan sumber daya manusia di Indonesia sebagaimana juga dialami oleh negara-negara berkembang yang berpenduduk besar seperti India dan Cina, problematik yang melanda kaum muda antara lain bersumber dari kesenjangan yang terjadi antara perubahan struktur demografis, akseleerasi program pendidikan dan lambatnya transformasi struktur ekonomi dari sektor "tradisional" ke "modern".

Kecenderungan meningkatnya ketidaksesuaian antara di satu pihak besarnya "*supply*" pencari kerja baru yang rata-rata telah mengenyam pendidikan setingkat SLTA, dan di pihak lain relatif kecil dan tidak meratanya "*demand*" yang dapat diciptakan oleh pembangunan ekonomi, antara lain terefleksi pada angka pengangguran (terbuka maupun terselubung) yang gejalanya sudah terlihat dengan jelas dari hasil berbagai studi makro sejak awal tahun 1980-an (Jones dan Supraptilah, 1983; Sutomo, 1983; Tirtosudarmo, 1985; Widarti, 1985). Pada awal 1990-an, baik berdasarkan hasil proyeksi maupun analisa data sensus 1990 semakin terlihat bahwa kesenjangan yang terjadi semakin menunjukkan kecenderungan meningkat, terutama di daerah perkotaan (Effendi dkk., 1990; Ananta, 1992; Nasution, 1992; Cobbe dan Boediono, 1993; Prasodjo, 1993; Jones, 1993; Suryadi, 1994; Tirtosudarmo, dkk., 1994).

Tulisan ini merupakan sebagian dari hasil penelitian "Indikator Pemuda di Pro-

pinsi Sulawesi Utara", yang bertujuan memperoleh pemahaman pada tingkat mikro mengenai dinamika dan keterkaitan aspek pendidikan dan ketenagakerjaan dari penduduk usia 15-29 tahun. Penelitian ini dilakukan dengan metode survei dalam bulan Oktober 1993. Data dikumpulkan dengan menggunakan kuesioner yang dilakukan oleh sejumlah interviewer yang telah dilatih sebelumnya. Lokasi penelitian adalah di lingkungan IV dan V, Kelurahan Titiwungen, Kodya Manado, yang dipilih secara *purposive* karena dianggap bisa mewakili keadaan sosio-demografis penduduk Kotamadya Manado. Deskripsi-analitis dalam tulisan ini diperkaya oleh informasi hasil wawancara mendalam dengan sebagian responden maupun nara sumber lainnya. Responden dalam penelitian ini berjumlah 303 orang (158 wanita dan 145 laki-laki), memiliki tingkat pendidikan minimal tamat SLTP dan pada saat dilakukan survei sudah tidak bersekolah lagi. Sampel sengaja dipilih pemuda yang tidak bersekolah lagi karena yang ingin dilihat adalah aktualisasi dari pendidikan yang telah dimiliki.

Dalam survei ini konsep ketenagakerjaan umumnya masih mengikuti sensus penduduk, meskipun untuk melihat pemuda yang menganggur digunakan definisi yang berbeda dengan sensus penduduk. Sensus untuk mengukur tingkat pengangguran didasarkan pada besarnya jumlah pencari kerja. Pada survei ini penganggur adalah pemuda yang selama 3 bulan terakhir sebagian besar waktunya tidak dipakai untuk bekerja atau mencari pekerjaan. Termasuk di dalam kelompok ini adalah mereka yang se-mata-mata mengurus rumah tangga atau kursus dan mereka yang tidak mampu mela-

kukan kegiatan apa pun karena sakit atau cacat.

Sebagai hasil studi mikro, tulisan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman terhadap masalah kesenjangan pendidikan dan ketenagakerjaan pemuda, yang telah banyak dikupas pada tingkat makro. Dalam kaitan ini cukup menarik pendapat Paauw (1992: 314) yang mengatakan bahwa ketergantungan kepada hasil sensus dan survei (antar sensus) telah mengakibatkan analisa maupun perencanaan dilakukan pada tingkat-tingkat agregat yang sangat tinggi. Sumbangan studi-studi tingkat mikro dengan demikian memang dibutuhkan, baik bagi kepentingan analisa maupun perencanaan, untuk melengkapi hasil studi dan analisa makro.

Peta Demografis Sulawesi Utara, Khususnya Kodya Manado

Sulawesi Utara adalah propinsi yang terletak pada jasirah Utara Pulau Sulawesi dengan luas wilayah mencakup 27.487,63 km persegi. Secara administratif Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara dibagi dalam 7 Daerah Tingkat II yang terdiri dari 4 kabupaten, 2 kotamadya dan 1 kota administratif. Ketujuh Daerah Tingkat II itu adalah Kabupaten Gorontalo, Bolaang Mangondow, Minahasa, Sangihe Talaud, Kotamadya Gorontalo, Kotamadya Manado dan Kota Administratif Bitung.

Menurut hasil Sensus Penduduk 1990, jumlah penduduk Sulawesi Utara adalah 2.477.189 jiwa, terdiri dari 1.255.330 penduduk laki-laki (50,7 persen) dan 1.221.859 penduduk perempuan (49,3 persen). Data pada Tabel 1 menunjukkan jumlah dan

Tabel 1

JUMLAH DAN PERTUMBUHAN PENDUDUK DI PROPINSI SULAWESI UTARA TAHUN 1980-1990

Dati II	Jumlah Penduduk		Pertumbuhan 1980-1990
	1980	1990	
Gorontalo	502.443	595.763	1.7
Bolaang Mangondow	299.696	372.535	2.2
Minahasa	759.591	808.242	0.4
S. Talaud	238.391	260.304	0.9
Kodya Gorontalo	97.610	119.745	2.1
Kodya Manado	217.091	320.600	3.9
Sulawesi Utara	2.114.822	2.477.189	1.6

Sumber: Dihitung dari Sensus Penduduk 1980 Seri S no. 23, hal. 37 dan prin-out Sensus Penduduk 1990.

laju pertumbuhan penduduk Propinsi Sulawesi Utara dalam periode 1980-1990 menurut Kabupaten atau Daerah Tingkat II. Dari data ini tampak jelas bahwa dibandingkan dengan Daerah Tingkat II lainnya, laju pertumbuhan penduduk Kotamadya Manado sangat cepat. Tingginya laju pertumbuhan penduduk di Kodya Manado itu, antara lain karena Manado yang merupakan pusat pemerintahan Propinsi Sulawesi Utara merupakan daerah yang mampu menarik penduduk dari daerah sekitarnya.

Kotamadya Manado yang mempunyai luas wilayah 167.56 km persegi terbagi menjadi 5 wilayah kecamatan yang ter-

diri dari 67 kelurahan/desa. Kelima kecamatan tersebut adalah Molas, Mapanga, Wenang, Malalayang dan Sario. Selanjutnya, apabila dilihat persebaran pemuda di Kotamadya Manado (Tabel 2) dapat dilihat bahwa pada tahun 1990 Manado mempunyai jumlah pemuda (15-29 tahun) 120.578 jiwa atau 15 persen dari jumlah pemuda di Sulawesi Utara. Apabila dilihat distribusi pemuda menurut kecamatan maka Kecamatan Molas tercatat memiliki jumlah pemuda terbanyak, diikuti oleh Kecamatan Sario. Kecamatan Sario yang mempunyai kepadatan penduduk tertinggi terpilih menjadi lokasi penelitian. Kecamatan ini terletak di tengah Kotamadya Manado

Tabel 2

DISTRIBUSI PEMUDA (15-29 TAHUN) KODYA MANADO MENURUT KECAMATAN TAHUN 1990

Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Persen
1. Malalayang	9.833	9.949	19.782	16.4
2. Sario	15.027	15.672	30.699	25.5
3. Wenang	13.252	16.114	29.366	24.3
4. Mapanget	4.436	4.414	8.850	7.3
5. Molas	16.056	15.825	31.881	26.4
Jumlah	58.604	61.974	120.578	99.9

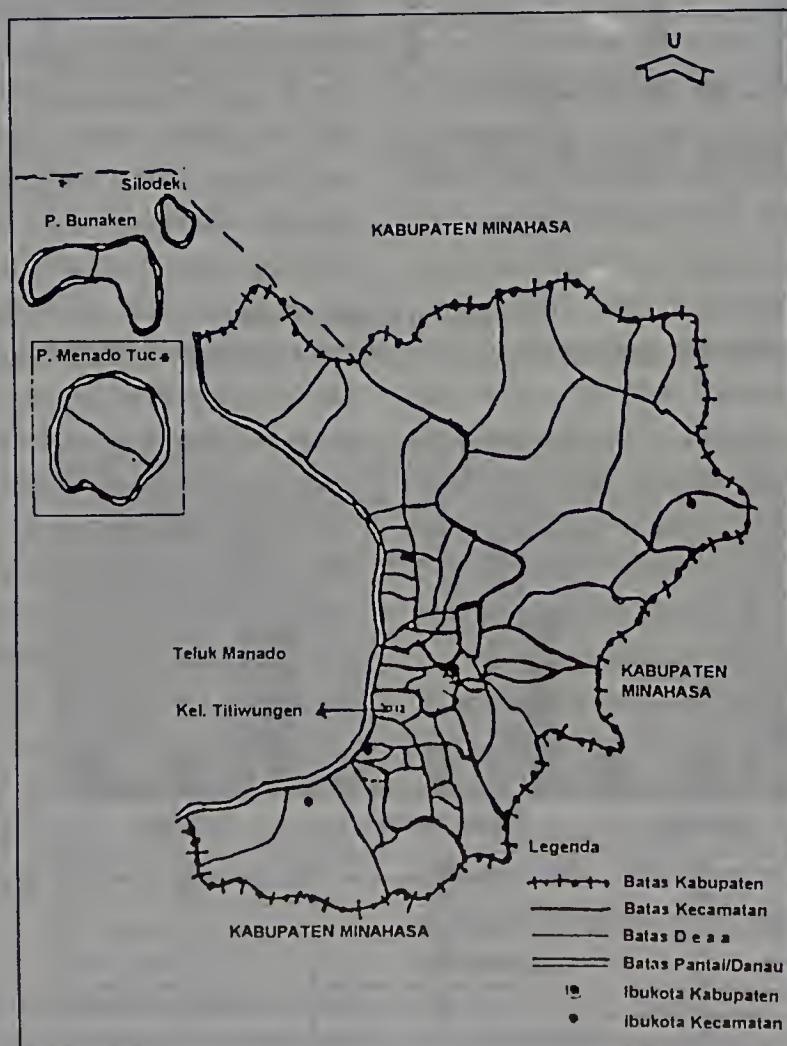
Sumber: Dihitung dari Sensus Penduduk 1990, PPT-LIPI.

dan terdiri dari 12 wilayah kelurahan. Di antara 12 kelurahan tersebut, Kelurahan Titiwungen telah dipilih sebagai lokasi penelitian (lihat Peta Kotamadya Manado).

Kelurahan Titiwungen terletak di tengah kota Manado, dilintasi oleh jalan raya Samarang-Silodeki dan jalan pinggir Teluk Manado yang lebih dikenal dengan nama "Boulevard Barat". Kelurahan Titiwungen dihuni oleh berbagai suku bangsa dan sebagian besar merupakan pendatang. Pendatang yang bermukim di kelurahan ini tidak saja berasal

dari daerah sekitar Sulawesi Utara saja tetapi juga berasal dari luar propinsi seperti dari Jawa dan Maluku. Jumlah penduduk Titiwungen pada tahun 1993 adalah 7.099 jiwa, dengan kepadatan 443,38 orang per ha. Pada Gambar 1 dapat dilihat bahwa 39 persen penduduk di lingkungan IV dan V Kelurahan Titiwungen kegiatan utamanya adalah bekerja, sementara itu penduduk yang masih sekolah mencapai 25 persen. Yang cukup menarik ternyata penduduk yang mencari pekerjaan relatif tinggi proporsinya yaitu 9 persen.

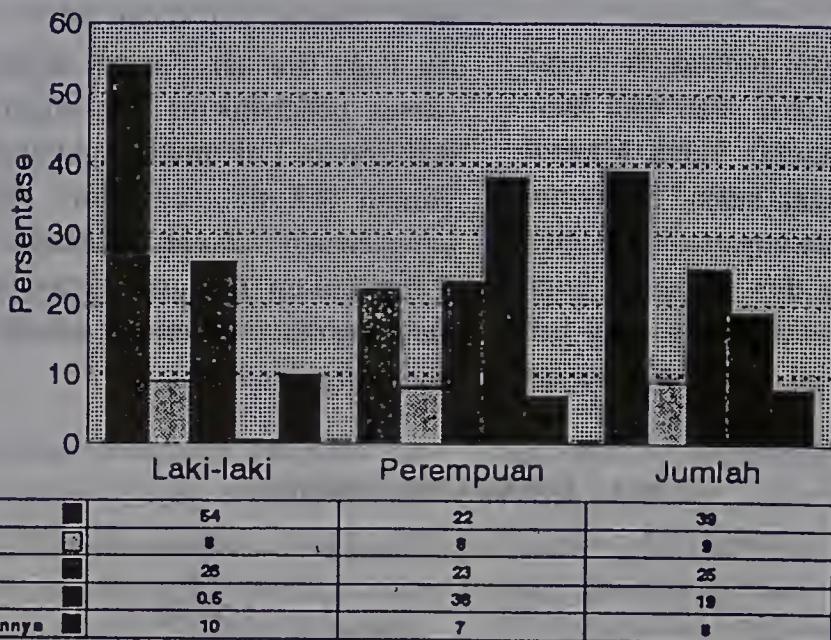
PETA KOTAMADYA MANADO



Sumber: Peta Indeks Desa/Kelurahan di Propinsi Sulut, Sulteng, Sulsel, Sultra, 1990, BPS, Jakarta.

Gambar 1

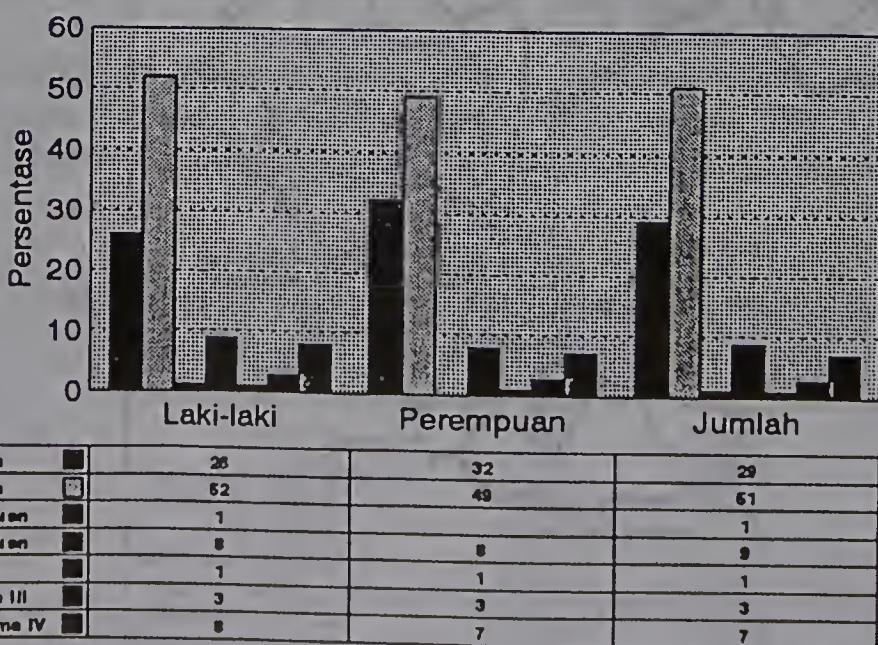
DISTRIBUSI PENDUDUK 10 TAHUN KE ATAS MENURUT KEGIATAN UTAMA SEMINGGU YANG LALU, DI LINGKUNGAN IV DAN V, KELURAHAN TITIWUNGEN, TAHUN 1990



Sumber: Penelitian Indikator Pemuda PPT-LIPI, 1993.

Gambar 2

DISTRIBUSI RESPONDEN MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN DAN JENIS KELAMIN



Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, Tahun 1993.

Gambaran Umum Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan

Bagian ini membahas keterkaitan antara pendidikan dan ketenagakerjaan berdasarkan data yang dikumpulkan dari survei yang dilakukan di daerah penelitian. Dari Gambar 2 terlihat bahwa tingkat pendidikan responden relatif cukup tinggi, di mana lulusan SLTA (umum) menduduki proporsi yang tertinggi yaitu 51 persen. Sementara itu yang berhasil menamatkan perguruan tinggi mencapai 7 persen. Sebaliknya persentase responden yang menamatkan sekolah kejuruan baik untuk tingkat SLTP maupun SLTA proporsinya relatif kecil. Diduga hal ini berkaitan dengan adanya kebijaksanaan pemerintah meniadakan sekolah kejuruan beberapa tahun yang lalu, terutama untuk tingkat SLTP. Kecilnya minat pemuda untuk masuk sekolah kejuruan, menurut informasi seorang pejabat Depdikbud Manado juga disebabkan kurangnya informasi akan manfaat dari sekolah kejuruan. Akibat kurangnya informasi banyak pemuda beranggapan jika mereka masuk sekolah kejuruan akan susah untuk melanjutkan ke perguruan tinggi. Dari Gambar 2 juga tidak terlihat perbedaan yang menyolok antara laki-laki dan perempuan menurut tingkat pendidikannya, meskipun persentase perempuan yang menamatkan SLTP (umum) sedikit lebih tinggi dibanding laki-laki. Pemuda yang tidak melanjutkan sekolahnya lagi di tingkat SLTA, maupun pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi lagi hanya berkisar 2 persen.

Alasan responden meninggalkan sekolah sangat bervariasi, meskipun tidak punya biaya merupakan alasan utama yang

mendorong mereka untuk meninggalkan sekolah. Keadaan ini tidak mengherankan jika melihat keadaan ekonomi penduduk di lingkungan IV dan V ini yang tergolong tidak begitu baik. Mata pencaharian mereka antara lain sebagai penjahit, PNS golongan rendah, nelayan atau usaha warung. Suatu hal yang menarik ternyata perempuan yang meninggalkan sekolah karena menikah cukup besar yaitu sekitar 7 persen. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari wawancara mendalam, banyak orang tua cepat-cepat menikahkan anak perempuannya sehingga tidak menjadi tanggungannya lagi. Setelah menikah mereka cenderung tidak mau melanjutkan pendidikannya.

Apabila dilihat dari upaya peningkatan ketrampilan, ternyata cukup banyak responden yang pernah mengikuti kursus, yaitu 109 orang (36 persen). Kursus yang paling banyak diminati adalah kursus komputer (27 persen) dan mengetik (24 persen). Besarnya minat menambah ketrampilan menurut mereka oleh karena untuk mendapatkan pekerjaan di Manado pendidikan formal saja tidak cukup, banyak lapangan pekerjaan yang menuntut dimilikinya keahlian tertentu. Tetapi dalam kenyataannya, menurut informasi yang diperoleh dari wawancara mendalam, walaupun banyak yang telah mengikuti kursus kesiapan kerja masih dirasakan kurang. Mereka mengakui bahwa seringkali mengikuti kursus hanyalah untuk mendapatkan sertifikat saja dan penggunaan lebih lanjut dalam kaitannya dengan kesiapan pekerjaan tidak terlalu dipentingkan.

Keterkaitan antara kegiatan pemuda dan tingkat pendidikan dapat dilihat pada

Tabel 3

PERSENTASE RESPONDEN MENURUT KEGIATAN UTAMA,
JENIS KELAMIN DAN PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN, 1993

Jenis Kelamin	Kegiatan Utama dan Pendidikan yang Ditamatkan					(N)	% ¹
	SLTP	SLTA	Ak/PT	Jumlah			
Laki-laki							
- Bekerja	27	64	9	100	(106)	73	
- Mencari Kerja	28	52	21	100	(29)	20	
- Mengurus RT	0	0	0				
- Menganggur	(3) ²	60	(1)	100	(10)	7	
Total	28	61	11	100	(145)	100	
Perempuan							
- Bekerja	24	48	28	100	(46)	29	
- Mencari Kerja	(4)	83	(2)	100	(35)	22	
- Mengurus RT	45	52	(2)	100	(56)	35	
- Menganggur	48	48	(1)	100	(21)	13	
Total	32	57	11	100	(158)	99	
Laki-laki dan Perempuan							
- Bekerja	26	5	14	100	(152)	50	
- Mencari Kerja	19	69	13	100	(64)	21	
- Mengurus RT	45	52	(2)	100	(56)	10	
- Menganggur	42	52	(2)	100	(31)	18	
Total	30	59	11	100	(303)	99	

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, Tahun 1993.

Catatan: ¹Persen kolom.

²Angka mutlak.

Tabel 3 di mana terlihat bahwa responden yang bekerja menduduki jumlah terbesar, yaitu mencapai separuh dari jumlah responden (152 orang atau 50 persen). Namun demikian jumlah pencari kerja maupun yang menganggur relatif cukup tinggi pula, yaitu ada 64 orang (21 persen) pencari kerja dan 31 orang (18 persen) penganggur. Cukup tingginya angka pencari kerja dan yang menganggur diduga berkaitan dengan kesempatan kerja yang sangat terbatas, sementara jumlah pemuda yang tamat SLTP dan SLTA setiap tahun meningkat jumlahnya. Berdasarkan tingkat pendidikannya dapat dilihat bahwa pemuda yang bekerja dan mencari ker-

ja, sebagian besar tingkat pendidikannya SLTA ke atas. Sedangkan proporsi pemuda yang berstatus menganggur mayoritas mempunyai tingkat pendidikan tamat SLTA. Proporsi pemuda yang mengurus rumah tangga, baik yang berpendidikan SLTP maupun SLTA relatif sama banyaknya.

Hal menyolok pada Tabel 3 adalah pada responden yang memiliki tingkat pendidikan SLTP di mana kegiatan utama laki-laki sebagian besar adalah bekerja atau mencari pekerjaan. Proporsi yang bekerja dan mencari pekerjaan relatif sama besarnya, sedangkan yang menganggur terlihat hanya 3 responden saja. Berbeda dengan perem-

puan dengan tingkat pendidikan yang sama, yang bekerja proporsinya lebih kecil dibandingkan laki-laki, sedangkan yang mencari kerja hanya ada 4 orang saja. Sebaliknya yang kegiatan utamanya menganggur proporsinya jauh lebih besar dibandingkan dengan laki-laki. Sementara itu tidak ada satu pun laki-laki yang mempunyai kegiatan mengurus rumah tangga, sebaliknya sebagian besar perempuan (45 persen) menyatakan mempunyai kegiatan tersebut.

Pemuda yang berpendidikan SLTA, baik yang bekerja maupun menganggur, ternyata proporsi laki-laki lebih besar dibandingkan dengan perempuan. Relatif rendahnya proporsi perempuan yang menganggur, karena sebagian besar (52 persen) menyatakan mengurus rumah tangga sebagai kegiatan utamanya. Berdasarkan informasi

yang diperoleh dari wawancara mendalam menunjukkan bahwa perempuan yang sudah menikah tetapi tinggal bersama orang tua dan anggota keluarga lainnya, ada kecenderungan kurang memiliki motivasi untuk mencari pekerjaan. Alasan yang dikemukakan karena kebutuhan hidup mereka telah dicukupi, sehingga tidak perlu untuk bekerja. Yang menarik ialah bahwa ternyata proporsi perempuan yang bekerja dan tingkat pendidikannya di atas SLTA, lebih besar dibandingkan laki-laki. Hal ini memberikan indikasi bahwa perempuan yang berpendidikan sarjana cenderung lebih mudah masuk pasar kerja dibandingkan laki-laki dengan tingkat pendidikan yang sama.

Apabila melihat kegiatan utama menuju status perkawinan dan tingkat pendidikan (Tabel 4), proporsi responden yang

Tabel 4

**PERSENTASE RESPONDEN MENURUT KEGIATAN UTAMA,
STATUS PERKAWINAN DAN PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN, 1993**

Kegiatan Utama dan Status Perkawinan	Pendidikan yang Ditamatkan			Jumlah	N	% ¹
	SLTP	SLTA	Ak/PT			
Menikah						
- Bekerja	24	58	18	100	67	48
- Mencari Kerja	(2) ²	77	(2)	100	17	12
- Mengurus RT	42	54	(2)	100	52	38
- Menganggur	(1)	(1)	0	100	2	1
Total	30	59	12	100	138	99
Belum Menikah						
- Bekerja	29	59	12	100	83	51
- Mencari Kerja	21	66	13	100	47	29
- Mengurus RT	(2)	(1)	0	100	3	2
- Menganggur	41	52	(2)	100	29	18
Total	30	59	11	100	162	100

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, 1993.

Catatan: - Responden yang berstatus cerai ada 3 orang (2 bekerja dan berpendidikan SLTA; seorang mengurus RT dan berpendidikan SLTP).

- ¹Persen kolom.

²Angka mutlak.

Tabel 5

PERSENTASE RESPONDEN MENURUT KEGIATAN UTAMA,
LAMA TINGGAL DAN PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN, 1993

Kegiatan Utama dan Lama Tinggal	Pendidikan yang Ditamatkan			Jumlah	N	% ¹
	SLTP	SLTA	Ak/PT			
0-24 Bulan						
- Bekerja	37	53	(2) ²	100	19	46
- Mencari Kerja	(3)	(4)	(1)	100	8	19
- Mengurus RT	(5)	(3)	(1)	100	9	22
- Menganggur	(2)	(3)	0	100	5	12
Total	42	49	10	100	41	99
25-60 Bulan						
- Bekerja	34	51	(5)	100	35	66
- Mencari Kerja	(1)	(2)	(2)	100	5	9
- Mengurus RT	(3)	60	(1)	100	10	19
- Menganggur	0	(3)	0	100	3	6
Total	30	55	15	100	53	100
> 60 Bulan						
- Bekerja	21	63	15	100	98	47
- Mencari Kerja	16	75	(5)	100	51	24
- Mengurus RT	46	54	0	100	37	18
- Menganggur	48	44	(2)	100	23	11
Total	27	62	11	100	209	100

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, 1993.

Catatan: - ¹Persen kolom.

²Angka mutlak.

kegiatan utamanya mencari pekerjaan dengan tingkat pendidikan sarjana ternyata lebih besar pada mereka yang belum menikah dibanding yang telah menikah. Hal ini mungkin dikarenakan responden yang belum menikah masih mencari pekerjaan yang sesuai dan belum ada tuntutan ekonomi seperti halnya responden yang sudah menikah. Juga terlihat bahwa responden dengan tingkat pendidikan SLTP, proporsi pencari pekerjaan ternyata juga lebih besar pada mereka yang belum menikah dibanding yang sudah menikah. Se-mentara itu mereka yang berpendidikan tamat SLTA, proporsi yang mencari pekerjaan relatif sama besar antara mereka yang sudah menikah maupun yang belum menikah.

Pada responden yang kegiatan utamanya menganggur, baik yang berpendidikan tamat SLTP maupun SLTA, jumlah yang belum menikah lebih besar dibanding yang sudah menikah. Diduga, di samping faktor pendidikan yang relatif rendah, kemungkinan juga karena relatif tidak adanya tuntutan bagi mereka yang belum menikah untuk menyokong ekonomi keluarga, sehingga kurang aktif untuk masuk dalam kegiatan ekonomi. Kemungkinan lain mereka sedang mengikuti kursus, karena yang termasuk kategori menganggur antara lain mereka yang sedang kursus dan tidak mencari pekerjaan.

Tabel 5 memperlihatkan kegiatan responden berdasarkan tingkat pendidikan

dan lama tinggal. Untuk mereka yang tinggal kurang dari lima tahun (0-24 dan 25-60 bulan), hampir tidak ada perbedaan pola kegiatan utama. Pada kelompok ini yang bekerja umumnya berpendidikan SLTA dan hanya sedikit (6 responden) yang menganggur dibandingkan dengan responden yang tinggal lebih dari 5 tahun. Kemungkinan, mereka yang tinggal kurang dari 5 tahun adalah para migran yang datang karena alasan ekonomi. Namun demikian proporsi pemuda yang bekerja dan berpendidikan sarjana ternyata relatif tinggi pada mereka yang tinggal lebih dari 5 tahun. Hal ini adalah wajar karena di samping tingkat pendidikannya yang tinggi, faktor lama tinggal berpengaruh terhadap aksesnya dalam kegiatan ekonomi.

Tabel 6 memperlihatkan keterkaitan antara aspek pendidikan dan ketenagakerjaan berdasarkan latar belakang suku bangsa. Ada beberapa hal yang menarik yang dapat dilihat dari Tabel 6 ini. *Pertama*, proporsi responden yang kegiatan utamanya bekerja dan tingkat pendidikannya sarjana ternyata dari suku Minahasa dan memiliki proporsi tertinggi dibandingkan suku-suku lainnya. Hal ini membuktikan bahwa secara ekonomis suku Minahasa relatif lebih baik dibandingkan yang lain, karena mampu untuk membiayai anak-anaknya sekolah sampai ke jenjang pendidikan tinggi. Mereka yang bekerja dengan tingkat pendidikan SLTA, ternyata pendatang Jawa dan Bugis, proporsi mereka relatif tinggi dibandingkan suku-suku yang berasal dari Sulawesi Utara. Dari wawancara mendalam diperoleh keterangan bahwa di lokasi penelitian ini umumnya suku Minahasa bekerja sebagai pegawai swasta atau pegawai negeri. Sedangkan suku-suku lainnya seperti Go-

rontalo dan Bolaang Mangondow lebih banyak bekerja di sektor informal.

Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda yang Bekerja

Dalam uraian ini akan dilihat keadaan responden yang bekerja menurut jenis, lapangan pekerjaan utama dan statusnya dikaitkan dengan tingkat pendidikan. Seperti telah diuraikan sebelumnya, responden yang bekerja berjumlah 152 orang dengan tingkat pendidikan yang cukup bervariasi dari tamat SLTP sampai dengan Perguruan Tinggi. Dari Tabel 7 secara umum dapat dilihat bahwa mayoritas responden bekerja dalam usaha jasa (40 persen). Selain itu cukup banyak pula yang bekerja sebagai tenaga penjualan (24 persen) maupun administrasi (16 persen). Apabila melihat letak Kelurahan Titiwungen yang berada di tengah kota Manado, memang dekat dengan pusat kegiatan perkantoran dan perdagangan, sehingga wajar jika proporsi responden yang bekerja pada jenis pekerjaan yang bergerak di kedua jenis kegiatan ini cukup besar.

Dilihat menurut tingkat pendidikannya, ada kecenderungan mereka yang berpendidikan SLTP dan SLTA bekerja di bidang penjualan, jasa dan produksi. Sedangkan mereka yang berpendidikan sarjana cenderung bekerja sebagai profesional. Apabila melihat perbandingan antara laki-laki dan perempuan menurut jenis pekerjaannya, tampaknya jenis pekerjaan profesional didominasi oleh perempuan (15 persen), sedangkan laki-laki hanya 1 persen. Sebaliknya untuk jenis usaha jasa, proporsinya cenderung lebih banyak laki-laki (51 persen) dibanding perempuan

Tabel 6

PERSENTASE RESPONDEN MENURUT KEGIATAN UTAMA,
SUKU BANGSA DAN PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN, 1993

Kegiatan Utama dan Suku Bangsa	Pendidikan yang Ditamatkan			Jumlah	N	% ¹
	SLTP	SLTA	Ak/PT			
Minahasa						
- Bekerja	15	59	26	100	46	53
- Mencari Kerja	(2) ²	75	(1)	100	12	14
- Mengurus RT	56	44	0	100	18	21
- Menganggur	(4)	(4)	(2)	100	10	12
Total	27	56	17	100	86	100
Gorontalo						
- Bekerja	39	55	(3)	100	44	44
- Mencari Kerja	(5)	82	0	100	28	28
- Mengurus RT	50	50	0	100	16	16
- Menganggur	67	(4)	0	100	12	12
Total	38	59	3	100	100	100
Bolaang Mangondow						
- Bekerja	(2)	(5)	(1)	100	8	47
- Mencari Kerja	0	(3)	0	100	3	18
- Mengurus RT	(1)	(2)	0	100	3	18
- Menganggur	0	(3)	0	100	3	18
Total	18	77	6	100	17	100
Jawa						
- Bekerja	35	60	(1)	100	20	69
- Mencari Kerja	0	(4)	(1)	100	5	17
- Mengurus RT	(1)	(1)	(1)	100	3	10
- Menganggur	0	(1)	0	100	1	3
Total	28	62	10	100	29	99
Bugis						
- Bekerja	(4)	55	(1)	100	13	50
- Mencari Kerja	(3)	(2)	0	100	5	19
- Mengurus RT	(2)	(4)	0	100	6	23
- Menganggur	0	(2)	0	100	2	8
Total	35	62	4	100	26	100
Maluku						
- Bekerja	0	(3)	0	100	3	30
- Mencari Kerja	(1)	(1)	(4)	100	6	60
- Mengurus RT	0	0	0	100	1	10
- Menganggur	0	(1)	0	100	10	100
Total	0	50	40	100	10	100
Suku Bangsa Lainnya						
- Bekerja	(3)	61	(4)	100	18	51
- Mencari Kerja	(1)	(2)	(2)	100	5	14
- Mengurus RT	(3)	60	(1)	100	10	28
- Menganggur	(1)	(1)	0	100	2	6
Total	23	57	20	100	35	99

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, 1993.

Catatan: ¹Persen kolom.

²Angka mutlak.

(15 persen). Perbedaan yang cukup menyalok juga terlihat pada pekerjaan administrasi. Pada jenis pekerjaan ini proporsi perempuan yang bekerja sebagai tenaga administrasi lebih tinggi dari laki-laki. Diduga mereka inilah yang terlibat dalam pekerjaan-pekerjaan di sektor pemerintahan atau usaha formal lainnya. Sedangkan untuk jenis pekerjaan lainnya tidak terlihat perbedaan yang berarti antara laki-laki dan perempuan.

Selanjutnya, apabila melihat tingkat pendidikannya, yang menarik ialah laki-laki yang bekerja sebagai tenaga administrasi dan tingkat pendidikannya tamat SLTA, proporsinya dua kali lebih besar daripada perempuan. Namun, proporsi perempuan yang tingkat pendidikannya sarjana, dan bekerja sebagai tenaga administrasi terlihat lebih tinggi dibanding laki-laki. Apabila melihat tingkat pendidikan-

Tabel 7

**PERSENTASE RESPONDEN YANG BEKERJA MENURUT JENIS PEKERJAAN UTAMA,
JENIS KELAMIN DAN PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN, 1993**

Jenis Kelamin dan Jenis Pekerjaan	Pendidikan Tertinggi			Jumlah	N	% ¹
	SLTP	SLTA	Ak/Dipl./PT			
Laki-laki						
Profesional	0	0	(1) ²	100	1	1
Kepemimpinan	0	(2)	(1)	100	3	3
Administrasi	0	83	(2)	100	12	11
Tenaga Penjualan	26	65	(2)	100	23	22
Tenaga Usaha Jasa	32	63	(3)	100	54	51
Tenaga Produksi	(4)	64	0	100	7	7
Lainnya	(2)	0	0	100	2	2
Total	27	64	9	100	106	97
Perempuan						
Profesional	0	(2)	(5)	100	7	15
Kepemimpinan	0	(1)	0	100	1	2
Administrasi	0	46	54	100	13	29
Tenaga Penjualan	(3)	77	0	100	13	29
Tenaga Usaha Jasa	(5)	(2)	0	100	7	15
Tenaga Produksi	(3)	(1)	0	100	4	9
Total	24	49	27	100	45	99
Laki-laki dan Perempuan						
Profesional	0	(2)	75	100	8	5
Kepemimpinan	0	(3)	(1)	100	4	3
Administrasi	0	64	36	100	25	16
Tenaga Penjualan	25	69	(2)	100	36	24
Tenaga Usaha Jasa	36	59	(3)	100	61	40
Tenaga Produksi	47	53	0	100	15	10
Lainnya	(2)	0	0	100	2	1
Total	26	60	14	100	151	99

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, 1993.

Catatan: -¹Persen kolom.

²Angka mutlak.

nya jelas bahwa mereka yang berpendidikan sarjana mempunyai posisi yang tinggi dalam bidang keadministrasian. Untuk bidang ini, perempuan ternyata proporsinya lebih besar dibanding laki-laki. Hal lain yang menarik pada Tabel 7 ini adalah proporsi laki-laki yang bekerja sebagai tenaga usaha jasa, baik yang berpendidikan SLTP maupun SLTA, relatif lebih besar dibanding perempuan. Di daerah penelitian ini laki-laki yang bekerja dalam bidang jasa umumnya bekerja sebagai sopir angkutan umum.

Dari Tabel 8 terlihat bahwa di antara mereka yang bekerja dan pernah kursus (44 orang), 21 persen bekerja pada jenis pe-

kerjaan profesional dan kepemimpinan. Sementara itu di antara mereka yang bekerja tapi tidak pernah kursus (107 orang) hanya 3 persen yang bekerja sebagai tenaga profesional dan kepemimpinan. Dengan kata lain, mereka yang pernah mengambil kursus cenderung bekerja pada jenis pekerjaan profesional dan kepemimpinan. Demikian pula halnya dengan responden yang bekerja sebagai tenaga administrasi, proporsi mereka yang pernah kursus relatif besar (27 persen). Sebaliknya untuk jenis pekerjaan tenaga penjualan, usaha jasa maupun tenaga produksi, mereka yang tidak pernah kursus persentasenya lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang ikut kursus. Melihat jenis kursus

Tabel 8

**PERSENTASE RESPONDEN YANG BEKERJA MENURUT JENIS PEKERJAAN UTAMA,
PERNAH TIDAKNYA RESPONDEN IKUT KURSUS DAN
PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN, 1993**

Pernah/Tidak Kursus dan Jenis Pekerjaan	Pendidikan Tertinggi			Jumlah	N	% ¹
	SLTP	SLTA	Ak/Dipl./PT			
Pernah Mengikuti Kursus						
Profesional	0	(1) ²	(5)	100	6	14
Kepemimpinan	0	(2)	(1)	100	3	7
Administrasi	0	50	50	100	12	27
Tenaga Penjualan	0	100	0	100	6	14
Tenaga Usaha Jasa	(1)	85	(1)	100	13	29
Tenaga Produksi	(1)	(3)	0	100	4	9
Total	5	66	30	100	44	100
Tidak Pernah Kursus						
Profesional	0	(1)	(1)	100	2	2
Kepemimpinan	0	(1)	0	100	1	1
Administrasi	0	77	(3)	100	13	12
Tenaga Penjualan	30	63	(2)	100	30	28
Tenaga Usaha Jasa	44	52	(2)	100	48	45
Tenaga Produksi	55	(5)	0	100	11	10
Lainnya	(2)	0	0	100	2	2
Total	36	57	8	100	107	100

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, 1993.

Catatan: -¹Persen kolom.

²Angka mutlak.

Tabel 9

PERSENTASE RESPONDEN YANG BEKERJA MENURUT JENIS PEKERJAAN UTAMA,
PENDAPATAN PEKERJAAN UTAMA DAN PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN, 1993

Pendapatan dan Jenis Pekerjaan	Pendidikan Tertinggi			Jumlah	N	% ¹
	SLTP	SLTA	Ak/Dipl./PT			
< Rp 150.000,-						
Profesional	0	(1)	(3)	100	4	4
Kepemimpinan	0	(1)	0	100	1	1
Administrasi	0	64	(4)	100	11	11
Tenaga Penjualan	25	71	(1)	100	24	24
Tenaga Usaha Jasa	35	63	(1)	100	43	43
Tenaga Produksi	43	57	0	100	14	14
Lainnya	(2)	0	0	100	2	2
Total	24	65	11	100	99	99
> Rp 150.000,- - Rp 250.000,-						
Profesional	0	(1)	(3)	100	4	12
Kepemimpinan	0	(1)	0	100	1	3
Administrasi	0	70	(3)	100	10	31
Tenaga Penjualan	0	(4)	0	100	4	12
Tenaga Usaha Jasa	(5)	58	0	100	12	37
Tenaga Produksi	(1)	0	0	100	1	3
Total	19	63	19	100	32	98
> Rp 250.000,-						
Profesional	0	0	0			
Kepemimpinan	0	(1)	(1)	100	2	
Administrasi	0	(2)	(2)	100	4	
Tenaga Penjualan	(1)	(4)	(1)	100	6	
Tenaga Usaha Jasa	(2)	(2)	(2)	100	6	
Tenaga Produksi	0	0	0			
Total	17	50	33	100	18	

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI; 1993.

Catatan: ¹Persen kolom.

yang terbanyak diikuti yaitu komputer (27 persen) dan mengetik (24 persen), besarnya mereka yang pernah mengikuti kursus untuk pekerjaan-pekerjaan profesional, kepemimpinan dan administrasi dapat dimaklumi.

Selanjutnya apabila dilihat pendapatan dari pekerjaan utama, ternyata umumnya responden berpendapatan di bawah Rp 150.000,- per bulan. Mereka bekerja se-

bagai tenaga penjualan dan usaha jasa dan sebagian besar berpendidikan SLTA. Untuk golongan pendapatan yang lebih tinggi yaitu Rp 150.000,- sampai dengan Rp 250.000,- proporsi terbesar adalah yang bekerja sebagai tenaga administrasi dan pendidikannya SLTA. Agak sulit untuk mengatakan bahwa pendidikan mempengaruhi tingkat pendapatan, karena sampel pemuda dalam penelitian ini sebagian besar berpendidikan SLTA. Oleh karena itu un-

tuk tiap golongan pendapatan, dapat dilihat bahwa mereka yang berpendidikan SLTA selalu terbesar proporsinya.

Tabel 10 memperlihatkan persentase responden menurut keterkaitan antara lapangan pekerjaan utama dengan pendidikan tertinggi. Lapangan pekerjaan diklasifikasikan menjadi 3 yaitu: A (*Agricultural*), M (*Manufacture*) dan S (*Services*). A terdiri dari lapangan kerja di bidang Pertanian, M terdiri dari Pertambangan dan Penggalian, Industri pengolahan, Listrik, Gas, Air dan Bangunan. Sedangkan S terdiri dari Perdagangan, Rumah Makan, Hotel, Angkutan/Komunikasi, Keuangan dan Asuransi, Jasa Kemasyarakatan dan lainnya. Dari data dapat dilihat bahwa sebagian besar responden (76 persen) bekerja di sektor Manufaktur dan ha-

nya 3 persen saja yang bekerja di sektor pertanian. Apabila dilihat menurut tingkat pendidikannya, tampak bahwa 76 persen responden yang bekerja di sektor Jasa berpendidikan SLTA ke atas, sementara hanya 65 persen responden yang bekerja di sektor Manufaktur yang berpendidikan SLTA ke atas.

Apabila dilihat menurut jenis kelamin, terlihat hampir tidak ada perbedaan di antara mereka yang bekerja di sektor jasa. Tampak bahwa proporsi terbesar bekerja di sektor tersebut, baik laki-laki maupun perempuan. Lebih lanjut dapat dilihat bahwa responden laki-laki cenderung bekerja di sektor Manufaktur dibanding perempuan dan sebagian besar responden laki-laki tersebut berpendidikan SLTA. Sementara itu, perempuan yang bekerja di sektor

Tabel 10

**PERSENTASE RESPONDEN MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA,
JENIS KELAMIN DAN PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN, 1993**

Jenis Kelamin dan Lapangan Pekerjaan	Pendidikan Tertinggi			Jumlah	N	%
	SLTP	SLTA	Ak/Dipl./PT			
Laki-laki						
Pertanian (A)	(1)	(2)	0	100	3	3
Manufaktur (M)	34	62	(1)	100	29	27
Jasa (S)	24	65	11	100	74	70
Total	27	64	8	100	106	100
Perempuan						
Pertanian (A)	0	(1)	(1)	100	2	4
Manufaktur (M)	(1)	(2)	0	100	3	6
Jasa (S)	24	46	29	100	41	89
Total	24	48	28	100	46	100
Laki-laki dan Perempuan						
Pertanian (A)	(1)	(3)	(1)	100	5	3
Manufaktur (M)	34	62	(1)	100	32	21
Jasa (S)	24	58	17	100	115	76
Total	26	59	14	100	152	100

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, 1993.

jasa dan tingkat pendidikannya sarjana, proporsinya lebih tinggi dibandingkan laki-laki. Laki-laki yang bekerja di sektor jasa, ternyata tingkat pendidikannya sebagian besar hanya tamatan SLTA.

Tabel 11 menunjukkan bahwa sebagian besar responden (70 persen) bekerja dengan status sebagai buruh/karyawan. Sementara itu untuk responden yang berusaha sendiri berjumlah 18 persen. Hampir tidak ada perbedaan status pekerjaan antara laki-laki perempuan, tampak bahwa proporsi terbesar laki-laki dan perempuan bekerja sebagai buruh/karyawan, demikian pula halnya dengan yang berusaha sendiri. Baik responden laki-laki maupun perem-

puan, proporsi mereka yang berusaha sendiri relatif sama besar. Pada umumnya mereka yang berusaha sendiri ini bekerja sebagai pedagang kaki lima. Lokasi penelitian letaknya di tepi pantai dan dilalui "boulevard" yang sangat strategis untuk berjualan berbagai makanan dan minuman. Sepanjang "boulevard", yang berupa jalan lebar sepanjang pantai Manado, tiap malam orang membuka warung atau berjualan makanan keliling. Selanjutnya untuk responden yang status pekerjaan utamanya berusaha dengan dibantu anggota rumah tangga, tampak bahwa proporsi laki-laki mencapai 11 persen dibandingkan dengan perempuan yang hanya 4 persen. Hal ini menunjukkan bahwa perempuan

Tabel 11

PERSENTASE RESPONDEN MENURUT STATUS PEKERJAAN UTAMA DAN JENIS KELAMIN, 1993

Status Pekerjaan Utama dan Jenis Kelamin	Pendidikan Tertinggi			Jumlah	N	%
	SLTP	SLTA	Ak/Dipl./PT			
Laki-laki						
Berusaha sendiri	39	56	(1)	100	18	17
Berusaha dibantu ART	(5)	50	(1)	100	12	11
Buruh/Karyawan	23	69	8	100	73	69
Pekerja Keluarga	0	(2)	(1)	100	3	3
Total	27	64	9	100	106	100
Perempuan						
Berusaha sendiri	(3)	67	0	100	9	19
Berusaha dibantu ART	(1)	(1)	0	100	2	4
Buruh/Karyawan	(5)	46	39	100	33	72
Pekerja Keluarga	(2)	0	0	100	2	4
Total	24	48	28	100	46	99
Laki-laki dan Perempuan						
Berusaha sendiri	37	59	(1)	100	27	18
Berusaha dibantu ART	43	50	(1)	100	14	9
Buruh/Karyawan	21	61	18	100	106	70
Pekerja Keluarga	(2)	(2)	(1)	100	5	3
Total	26	59	14	100	152	100

Sumber: Penelitian Indikator Pemuda di Kodya Manado, Sulut, PPT-LIPI, 1993.

cenderung bekerja sebagai pekerja keluarga, sedangkan laki-laki merupakan si pengusaha di usaha keluarga tersebut.

Ringkasan dan Kesimpulan

Penelitian ini memperlihatkan bahwa responden, yaitu pemuda usia 15-29 tahun, yang bekerja menduduki proporsi terbesar yaitu mencapai 50 persen. Namun demikian jumlah pencari kerja maupun yang sepenuhnya menganggur relatif cukup tinggi pula yaitu 21 persen dan 10 persen. Penelitian ini juga mengungkapkan bahwa proporsi perempuan yang bekerja ternyata hanya mencapai 29 persen dan kebanyakan dari mereka masih sepenuhnya melakukan kegiatan mengurus rumah tangga. Kondisi ini memperlihatkan bahwa laki-laki ternyata masih merupakan tulang punggung keluarga dalam ekonomi.

Apabila dilihat dari tingkat pendidikannya, responden yang bekerja dan mencari pekerjaan, mayoritas mempunyai tingkat pendidikan tamat SLTA. Sementara itu responden yang berpendidikan sarjana, proporsi mereka yang mencari pekerjaan relatif lebih besar daripada yang bekerja. Diduga responden yang memiliki tingkat pendidikan tinggi mempunyai aspirasi dan harapan yang tinggi pula terhadap pekerjaan, sehingga lebih selektif dalam memilih pekerjaan. Tidak semua lowongan pekerjaan mereka terima, sehingga wajar jika proporsi mereka yang masih mencari pekerjaan lebih banyak daripada yang bekerja. Sementara itu, terdapat indikasi bahwa perempuan yang berpendidikan sarjana cenderung lebih mudah memasuki pasar kerja dibandingkan laki-laki dengan

tingkat pendidikan yang sama. Ini terlihat dari relatif tingginya proporsi sarjana perempuan yang bekerja.

Ada kecenderungan mereka yang berpendidikan SLTP dan SLTA bekerja sebagai tenaga penjualan, usaha jasa dan tenaga produksi. Sedangkan mereka yang berpendidikan sarjana cenderung bekerja sebagai tenaga profesional. Apabila dilihat berdasarkan jenis kelamin maka proporsi laki-laki yang bekerja sebagai tenaga usaha jasa relatif lebih besar dibanding perempuan. Sedangkan perempuan banyak yang bekerja sebagai tenaga administrasi. Dilihat dari tingkat pendapatan ternyata umumnya responden yang bekerja pendapatannya di bawah Rp 150.000,- per bulan. Berdasarkan lapangan pekerjaan ternyata proporsi laki-laki yang lapangan pekerjaan utamanya konstruksi, baik dari tingkat pendidikan SLTP maupun SLTA, proporsinya relatif lebih tinggi dibanding perempuan. Sedangkan perempuan yang bekerja dalam lapangan pekerjaan jasa dan tingkat pendidikannya sarjana, proporsinya lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki.

Terdapat kesenjangan yang cukup besar antara tingkat pendidikan yang dicapai dengan kesiapan mereka untuk bekerja. Walaupun rata-rata responden berpendidikan SLTA dan sebagian telah menambah bekal ketrampilan melalui kursus, namun mereka mengakui bahwa pendidikan dan ketrampilan yang dimiliki belum cukup untuk mendapatkan pekerjaan.

Dari sudut analisa ketenagakerjaan, temuan-temuan dari penelitian yang bersifat mikro ini, telah memperlihatkan dinamika ketenagakerjaan secara lebih mendalam, dibandingkan dengan data yang diperoleh

dari sensus penduduk. Namun demikian, seandainya akan ditarik implikasi kebijaksanaan dari apa yang diperoleh dari penelitian ini, haruslah sejak awal diingat dan dipertimbangkan faktor komposisi etnik, konteks sosial-budaya maupun potensi ekonomi di mana penelitian ini dilakukan. Misalnya, bisa diusulkan kepada pemerintah Kodya Manado masih perlunya pembinaan melalui program-program ketampilan bagi pemuda putus sekolah terutama yang dapat memanfaatkan hasil sumber daya daerah sendiri. Diharapkan dengan memiliki ketrampilan yang cukup memadai, pemuda akan mampu menciptakan lapangan pekerjaan secara mandiri. Di samping itu pemerintah perlu menaruh perhatian yang besar kepada pendidikan kejuruan yang benar-benar dibutuhkan sesuai dengan potensi daerah yang ada di wilayah Sulawesi Utara. Dengan langkah-langkah demikian diharapkan ketidaksesuaian antara pendidikan dan ketrampilan pemuda dapat diperkecil.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdullah, Taufik (ed.). 1974. *Pemuda dan Perubahan Sosial*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (PP3ES), Jakarta.
- Ananta, Aris dan Evi Nurvidaya Arifin. 1992. "Peta Demografis Pemuda Indonesia", dalam Riwanto Tirtosudarmo dan Makmuri Sukarno (Penyunting), *Pembangunan Pemuda: Beberapa Dimensi Pemikiran*, 43-59. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, LIPI, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik. 1983. *Penduduk Propinsi Sulawesi Utara: Hasil Sensus Penduduk 1980*. Biro Pusat Statistik (BPS), Jakarta.
- _____. 1990. Peta Indeks Desa/Kelurahan di Propinsi Sulut, Sulteng, Sulsel, Sultra, 1990, Jakarta.
- _____. 1992. *Penduduk Sulawesi Utara: Hasil Sensus Penduduk 1990*. Biro Pusat Statistik (BPS), Jakarta.
- Cobbe, James dan Boediono. 1993. "Indonesia dalam Proses Transisi Pendidikan, Pasar Tenaga Kerja dan Pembangunan", *Prisma*, No. 2, Tahun XXII, 33-54.
- Effendi, Sofian dkk. 1990. *Studi Implikasi Sosial Peledakan Penduduk Usia Muda*. PPK-UGM dan Kantor Menteri KLH, Yogyakarta.
- Jones, Gavin W. 1993. "Dilemmas in Expanding Education for Faster Economic Growth: Indonesia, Malaysia and Thailand", in Naohiro Ogawa, Gavin W. Jones and Jeffrey Williamson (eds.), *Human Resources in Development Along the Asia-Pacific Rim*, 229-258. Oxford University Press, Singapore.
- Jones, Gavin W. dan Bondan Supraptilah. 1983. "Underutilization" Tenaga Kerja di Palembang dan Ujungpandang, dalam Chris Manning dan Tadjudin Noer Effendi (Penyunting): *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota Jakarta*. PT Gramedia.
- Kantor Statistik Propinsi Sulawesi Utara. 1991. *Sulawesi Utara dalam Angka 1990*. Manado, Kantor Statistik Propinsi Sulawesi Utara.
- Kantor Statistik Kotamadya Manado. 1990. *Kotamadya Manado dalam Angka 1990*. Manado, Kantor Statistik BPS Kotamadya Manado, Propinsi Sulawesi Utara.
- Latifa, Ade; Riwanto Tirtosudarmo; Soewartoyo dan Toni Sutopo. 1994. *Pemuda, Pendidikan dan Ketenagakerjaan di Propinsi Sulawesi Utara*. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPT-LIPI), Jakarta.
- Nasution, Darmin. 1992. "Pemuda dalam Konteks Perubahan Ekonomi", dalam Riwanto Tirtosudarmo dan Makmuri Sukarno (Penyunting), *Pembangunan Pemuda: Beberapa Dimensi Pemikiran*, 101-116. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, LIPI, Jakarta.
- Paauw, Douglas. 1992. "Economic Growth and Employment in Indonesia", dalam M. Arsjad Anwar et. al. (eds.), *Pemikiran Pelaksanaan dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, Gramedia, Jakarta.

- Prasodjo, Iwan. 1993. "Pengangguran dan Setengah Pengangguran di Perkotaan", *Prisma*, No. 2, Tahun XXII, 55-70.
- Roosmalawati, Ade Latifa dan Toni Sutopo. 1993. *Indikator Pemuda Sulawesi Utara, 1980-1990*. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPT-LIPI), Jakarta.
- Suryadi, Ace. 1994. "Pengembangan Sumber Daya Manusia Menjelang PJP II", *Prisma*, No. 3, Maret, 75-92.
- Sutomo, Hedi. 1983. "Pengangguran di Kota: Suatu Analisa Terhadap Pemuda dan Golongan Terdidik", dalam Zainab Bakir dan Chris Manning (Penyunting), *Partisipasi Angkatan Bekerja, Kesempatan Kerja dan Pengangguran di Indonesia (Analisa Data Sensus dan Survei Nasional 1971-1980)*, 61-92. Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Tirtosudarmo, Riwanto. 1985. "Struktur Demografis Penduduk Usia Muda dan Masalah Pengangguran di Indonesia", makalah disampaikan pada Asian Social Science Research Council Pre-Seminar, Jakarta, 17-18 Mei 1985.
- Tirtosudarmo, Riwanto dan Makmuri Sukarno (Penyunting). 1992. *Pembangunan Pemuda: Beberapa Dimensi Pemikiran*. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPT-LIPI), Jakarta.
- Tirtosudarmo, Riwanto, dkk. 1994. *Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda di Perkotaan Indonesia*. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- UNESCO. 1983. *Youth Related Indicators: Report of a Regional Workshop Organized by UNESCO in Collaboration with Asia-Pacific Centre of the Commonwealth Youth Programme and National Youth Services Council of Sri Lanka*, UNESCO, Bangkok.
- Widarti, Diah. 1985. "Ketenagakerjaan di Kalangan Pemuda", Majalah *Demografi Indonesia*, No. 23, Juni, 1-21.

Jaminan Hari Tua dan Tantangan Globalisasi: Suatu Ulasan Teoretis

Bambang Purwoko

Pengantar

MASALAH ekonomi dunia kini masih dihadapkan pada pola penyesuaian di mana masing-masing negara sedang merumuskannya sesuai dengan keinginan politiknya masing-masing guna menghadapi tantangan globalisasi yang sudah kian mendekat. Tetapi stagflasi dan sumber daya manusia (SDM) masih mewarnai masalah ekonomi dunia yang cukup serius. Secara konsep, stagflasi adalah suatu keadaan yang ditandai dengan tingginya laju inflasi dan tingginya laju pengangguran sehingga menimbulkan masalah finansial terutama bagi negara-negara berkembang. Adapun kesulitannya di dalam mendayagunakan SDM karena masalah peledakan populasi di negara-negara berkembang yang kurang didukung dengan sarana pendidikan yang memadai. Dalam era globalisasi mendatang, masalah-masalah itu haruslah mulai diatasi secara bertahap, yaitu dengan pola kebijaksanan ekonomi yang berfokus pada pendaya-

gunaan SDM. Masalah pokok di negara-negara maju misalnya Inggris dan Australia bersangkut paut dengan tingginya laju pengangguran yang telah mencapai 10-12 persen dari angkatan kerja sehingga dampaknya sangat berpengaruh bagi pembeiran jaminan sosial terutama jaminan hari tua. Untuk memenuhi jaminan sosial diperlukan alokasi dana APBN yang kemudian didistribusikan bagi yang membutuhkan, mengingat program jaminan sosial yang dianut bersifat universal. Dan hal itu telah terjadi di negara-negara maju lainnya terutama yang tergabung dalam Anglo Saxon Countries.¹ Lain halnya di negara-negara berkembang bahwa pemberian jaminan sosial masih merupakan masalah besar karena masalah kualitas pendapatan yang masih dalam tahap *subsistence*.

Ada 5 (lima) kriteria sukses di dalam memenuhi tantangan globalisasi. Kriteria

¹Misalnya AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru.

yang dimaksud lebih cocok direkomendasikan bagi negara-negara berkembang dan atau bagi negara-negara yang masih menganut ekonomi sistem komando. Adapun kelima kriteria dalam menghadapi tantangan globalisasi adalah sebagai berikut:

1. Sektor ekonomi harus seefisien mungkin dan mampu bersaing secara unggul;
2. SDM di negara-negara berkembang perlu didayagunakan;
3. Peranan pemerintah sebagai pemain dalam ekonomi harus semakin berkurang;
4. Pemberian subsidi bagi pembiayaan mega proyek harus ditinjau kembali;
5. Perlu adanya reformasi jaminan sosial hari tua.

Pembahasan topik selanjutnya lebih banyak diarahkan pada perlunya reformasi jaminan sosial hari tua menjelang abad 21. Adapun kendala-kendala yang dihadapi biasanya bersangkut paut dengan pelaksanaan regulasi yang ketat terutama dalam investasi. Reformasi jaminan sosial hari tua perlu diberikan insentif misalnya dalam bentuk pembebasan pajak agar tidak mengurangi benefit di kemudian hari. Pengelolaan dana jaminan sosial terutama yang *funded system* haruslah merujuk pada pola *asset management* bukan semata-mata sebagai penitip aset seperti yang sekarang dilakukan. Pengelolaan dana dihadapkan pada suatu tantangan investasi agar dapat memberikan *index benefits* bagi para pensiunan, para penyandang cacat dan para ahli waris. Untuk mengatasi kesenjangan pengelolaan dana jaminan hari tua di atas, maka lembaga-lembaga penyelenggaralah yang harus menyesuaikan terhadap tekanan pasar global dengan cara menyewa atau mempekerjakan *profesional*

fund managers untuk memberikan rekomendasi investasi.

Adapun pokok-pokok penekanan pembahasan tentang pentingnya reformasi jaminan sosial hari tua sebagai berikut:

1. Peranan investor individual dalam era globalisasi semakin meningkat karena adanya suatu anggapan bahwa dalam abad 21 tidak akan ada hambatan investasi baik yang melewati batas suatu negara atau tidak. Dalam pasar yang global itu, akses investor lebih banyak pada obligasi dan pasar *equity*.
2. Era global ditandai dengan penonjolan investasi internasional, yang mau tidak mau mengharuskan pola kebijaksanaan investasi dana program jaminan sosial yang *funded* harus berfokus pada pertumbuhan ekonomi untuk menciptakan kesempatan kerja.
3. Perlu adanya opsi kebijaksanaan yang memberikan peluang bagi proteksi dana pensiun termasuk yang ada pada sektor publik guna memproteksi target populasi.
4. Pembuatan kebijaksanaan jaminan sosial seharusnya merujuk pada pola moneter dan fiskal sehingga terjadi efisiensi di dalam alokasi dana publik untuk sektor-sektor kesejahteraan.

Sistematika penulisan makalah ini meliputi introduksi yang kemudian diteruskan dengan mengulas literatur yang disajikan dalam Bab 2. Untuk mengembangkan argumentasi, beberapa ulasan literatur dari Taylor, Duncan & Gross, Bodie, Young dan Davis & Hughes dan seterusnya juga akan dibahas dalam bab ini. Selanjutnya pada Bab 3 akan dibahas pola pengem-

bangunan jaminan sosial hari tua di masa mendatang yang kemudian diteruskan dengan pembahasan secara teknis ekonomi tentang reformasi jaminan sosial hari tua pada Bab 4. Dalam bab ini inti pembahasannya bersangkut paut dengan kemampuan daya beli yang dikaitkan dengan keikutsertaan dalam program pensiun. Yang terakhir sampailah pada suatu kesimpulan bahwa program pensiun yang cocok dikembangkan dalam era globalisasi adalah program pensiun iuran pasti.

Kajian Literatur

Paradigma Ekonomi

Secara universal, era globalisasi bercirikan adanya berkurangnya peranan pemerintah sebagai pemain dalam sektor ekonomi. Globalisasi adalah suatu lingkungan di mana peran sektor swasta lebih menonjol ketimbang sektor publik. Persiapan yang mengarah pada era globalisasi telah diawali secara dini dengan perekayasaan ulang (*reengineering*) di pelbagai perusahaan sejak tahun 1990. Gejala-gejala globalisasi sebenarnya telah diawali dengan reformasi politik dan ekonomi yang terjadi di negara-negara Eropa Timur, yang kemudian diikuti dengan inovasi teknologi informasi oleh beberapa negara maju serta internasionalisasi bisnis di beberapa negara-negara industri baru yang sedang muncul (*emerging countries*). Meskipun negara-negara yang dimaksud tersebut seperti Korea Selatan, Hongkong, Taiwan dan Singapura baru memberikan proporsi kecil bagi perkembangan pasar global, namun peluang untuk berkembang lebih pesat telah dapat diperkirakan karena tidak adanya

hambatan populasi, lain halnya seperti di negara-negara Asia Selatan (see Taylor, 1995; 128). Seperti yang Taylor perdebatkan bahwa kesulitan-kesulitan yang dihadapi negara-negara berkembang biasanya bersangkut paut dengan eksplorasi populasi yang tidak seimbang penyebarannya serta diikuti dengan terbatasnya tingkat pendidikan dan terbatasnya sumber-sumber dana domestik. Akibatnya, jaminan sosial di negara-negara berkembang menjadi kurang berkembang dan oleh karena itu pola pengembangannya lebih banyak diarahkan pada pembentukan industri dana atau lembaga keuangan bukan bank.

Refleksi globalisasi memang sangat beragam dari satu negara ke yang lain. Akan tetapi, ukuran refleksinya tergantung dari arahan keinginan politik dari masing-masing negara. Misalnya ada keinginan politik dari pemerintah untuk mereduksi subsidi. Dengan demikian, reduksi subsidi juga dapat merupakan solusi bagi tantangan globalisasi. Selain itu, juga ada keinginan politik untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pengembangan SDM. Di lain pihak banyak negara-negara berkembang belumlah memberikan standar upah minimun. Tetapi di Indonesia upah minimun regional kini telah distandardkan. Selain itu, masih banyak kendala yang dihadapi negara-negara berkembang bahwa waktu persiapan yang diperlukan untuk mengembangkan SDM terlalu pendek bila dikaitkan dengan memasuki tahun 2001 yang tinggal beberapa tahun lagi. Untuk mengatasi kesenjangan tadi, maka proses perekayasaan ulang telah dilakukan pada pelbagai tingkat korporasi. Akan tetapi, perlu diingat bahwa dampak globalisasi akan merugikan bagi negara-negara ber-

kembang terutama bila dikaitkan dengan efek migrasi tenaga kerja. Oleh karena itu SDM dan jaminan sosial mutlak disiapkan dan diperlukan oleh negara-negara berkembang untuk menghadapi tantangan dunia global.

Masalah jaminan sosial hari tua di negara-negara berkembang hanya dapat diatasi dengan penyelenggaraan sistem asuransi dengan mana efek dari sistem itu dapat mendorong keterikatan pemberi kerja dan pekerja untuk turut serta membayar iuran. Atau juga dapat dikembangkan dengan pengiriman TKI secara konsisten ke negara-negara yang telah memiliki program jaminan sosial lebih baik. Dengan meningkatnya kualitas pekerja, diharapkan dapat berdampak bagi peningkatan kualitas produk. Kualitas ini merefleksikan adanya indikasi bahwa SDM telah didayagunakan secara optimal serta didukung dengan teknologi informatik.

Sebelumnya pembahasan globalisasi berhubungan dengan SDM. Secara teknis, pengertian globalisasi juga dapat berkaitan dengan kemampuannya untuk menghasilkan kualitas produk yang terbaik serta keberhasilannya di dalam memasarkan produk-produk dalam pasar global (lihat Duncan and Gross, 1995: 199). Akan tetapi, proses globalisasi di negara-negara berkembang lebih diarahkan pada deregulasi dan debirokratisasi yang pada akhirnya akan dengan sendirinya mengurangi intervensi pemerintah dalam sektor ekonomi. Bentuk pengurangan intervensi pemerintah adalah diawali dengan swastanisasi manajemen BUMN, meskipun masih perlu disempurnakan terutama dari segi *employment of senior managers* yang lebih profesional.

Keeenderungan globalisasi muncul sebagai problem disintermediasi ekonomi yang hingga sekarang masih belum teratas. Problem itu merupakan krisis finansial yang ditimbulkan oleh efek apresiasi mata uang Yen terhadap Dollar AS serta krisis keuangan di Mexico yang muncul pada awal tahun 1995 (lihat Young, 1995: 3). Kendala lain yang dihadapi sehubungan dengan krisis finansial adalah penjadwalan hutang negara-negara berkembang kepada negara-negara donor. Masalah penjadwalan kembali pengembalian hutang-hutang luar negeri dari negara-negara berkembang telah diusulkan oleh Ketua GNB kepada negara-negara donor tetapi hingga sekarang masih belum jelas apakah disetujui atau tidak.

Dari segi ekonomi makro, globalisasi adalah suatu keadaan dengan mana aktivitas ekonomi lebih mendekati dengan pola investasi internasional dan sistem pasar finansial terbuka daripada pendekatan produksi. Hal ini memberikan implikasi bahwa masing-masing negara harus mampu bersaing secara bebas dalam arti berdasarkan pada keunggulan di semua bidang. Efisiensi ekonomi dapat tereapai hanya dengan reduksi subsidi yang termasuk reduksi subsidi bagi jaminan sosial. Karena berkurangnya subsidi bagi jaminan sosial, maka jaminan sosial hari tua haruslah direformasi untuk menghadapi tantangan globalisasi. Asumsi lain yang dipergunakan dalam menunjang argumentasi perlunya reformasi jaminan sosial hari tua adalah bahwa iklim globalisasi akan berdampak positif bagi peningkatan kualitas usaha misalnya dari sektor informal menjadi sektor formal serta diversifikasi usaha yang pada akhirnya dapat menyerap angkatan kerja lebih banyak. Persoalan reformasi ja-

minan sosial hari tua sebenarnya dapat diatasi melalui penyerapan angkatan kerja dan atau memperluas kesempatan berusaha sehingga pada akhirnya nanti orang tidak akan tergantung pada minimum *social security benefits*. Dengan demikian, pengeluaran publik dapat dikurangi secara bertahap dan efek dari pengurangan publik tadi dapat disalurkan untuk memperbesar tabungan pemerintah.

Ekonomi Jaminan Sosial

Paradigma ekonomi sebagaimana dikaji di atas menunjukkan bahwa ada hubungan di antara usaha-usaha untuk memperbaiki nilai ekonomi privatisasi program jaminan hari tua secara bertahap, karena globalisasi. Berbicara jaminan sosial hari tua bersangkut paut dengan konsumsi hari ini dan besarnya pendapatan yang disisihkan untuk konsumsi mendatang (*deferred consumption*). Oleh karena itu, kajian-kajian berikutnya lebih difokuskan pada model ekonomi jaminan hari tua yang menekankan pentingnya memaksimumkan *benefit* hari tua di masa-masa mendatang.

Dalam arti yang lebih luas, jaminan hari tua didefinisikan sebagai *future financial benefits* yang ditujukan untuk dapat mempertahankan daya beli di masa-masa mendatang. Pada tingkat korporasi, jaminan sosial hari tua dapat diartikan sebagai program pensiun, terlepas apakah manfaat atau iuran pasti. Bagi negara-negara yang sudah maju program pensiun itu memang wajib tetapi pelaksanaannya dapat dilakukan melalui bank atau asuransi. Di negara-negara sedang berkembang, program pensiun wajib biasanya merujuk pada sistem asuransi sosial dan mengarah pada pembentukan

lembaga-lembaga keuangan nonbank.² Pembahasan berikut ini lebih ditujukan pada pengertian jaminan sosial hari tua sebagai pensiun iuran pasti atau *defined contribution plan* (DCP).³ Secara ekonomi, jaminan sosial hari tua dapat didefinisikan sebagai *deferred consumption* bahwa untuk memaksimumkan nilai yang akan datang sangat ditentukan oleh faktor-faktor seperti nilai upah yang sekarang diterima (w), lamanya mengakumulasi dana/iuran (N), besarnya tingkat bunga (riil) yang dijanjikan (r) dan besarnya penempatan dalam bentuk mata uang asing untuk mencegah kemungkinan erosi inflasi dan kemungkinan devaluasi (In). Nilai konsumsi yang ditangguhkan (C_d) dapat dinyatakan dalam fungsi sebagai berikut:

$$C_d = C(w, N, r, In) \quad (1)$$

Equation No. 1 merefleksikan bahwa benefit pensiun seharusnya dapat memenuhi konsumsi pensiunan. Dengan demikian, maka pengelolaan jaminan hari tua terutama yang *funded* lebih banyak berhubungan dengan investasi. Untuk menerapkan lebih rinci tentang persamaan no. 1 di atas, studi tentang pendapatan hari tua yang dikembangkan oleh Davis dan Hughes (1992: 172-73) disajikan dalam pembahasan ini.

²See for example: Wang Simpanan Pekerja of Malaysia, Provident Fund of India and the experience of Indonesia in providing a provident fund for employees by Astek.

³According to Bodie (1990: 419), DCP is a pension account into which the employer and the employee make regular contributions to the plan and the benefits of which depend upon their accumulated accounts plus the investment return of the accounts. DBP is a pension benefit which is determined by a formula taking into account years of service for the employers and the last wages.

Aset atau kekayaan dana pensiun harus dimaksimumkan untuk dapat memenuhi kebutuhan konsumsi mendatang. Akan tetapi, kita mencoba untuk menyederhanakan pengertian memaksimumkan kekayaan (*wealth*) dana pensiun yaitu dengan cara mengkonversikannya ke dalam portofolio investasi keuangan atau portofolio investasi properti dan atau kombinasi dari keduanya. Misalkan komposisi-komposisi investasi di aset keuangan dan properti ditetapkan masing-masing sebesar 60 persen dan 40 persen.

Aset dana pensiun terutama iuran pasti pada dasarnya merupakan kumpulan kekayaan perorangan. Tugas dana pensiun adalah memaksimumkan nilai kekayaan perorangan yang terkumpul dengan cara menempatkannya pada saham, obligasi atau properti agar mendapatkan *capital gain* dalam jangka panjang. Dalam praktik sering terjadi bahwa investor dalam hal ini dana pensiun menjadi sangat konservatif sehingga hampir seluruh kekayaan dana pensiun itu dititipkan di bank melalui deposito yang berjangka waktu maksimum 2 tahun atas dasar *rollover*. Karena *rollover*, maka durasi penempatannya yang seharusnya hanya 2 tahun secara tidak sadar menjadi 5 tahun. Secara teori penempatan yang demikian akan tidak efisien dalam jangka panjang karena tererosi oleh inflasi dan terkena depresiasi nilai terhadap mata uang asing lainnya serta tidak akan mendapatkan *capital gain*.

Misalkan diketahui bahwa kekayaan pekerja yang telah/sedang dititipkan melalui dana pensiun adalah (W_0), dan pendapatan pekerja kini adalah (Y). Benefit pensiun harus diukur dengan ada tidaknya daya beli

untuk belanja properti karena merupakan salah satu kekayaan individu yang disisihkan untuk dikonsumsi di kemudian hari. Mengapa properti? Tidak lain adalah untuk memaksimumkan nilai kekayaan dana pensiun.

Andaikan sebagian besar kekayaan ternyata ditempatkan pada deposito berjangka atau *local financial saving* (S_f), maka benefit yang diharapkan lebih kecil dari yang seharusnya diharapkan.

$$\frac{S_f}{Y} < C(w, N, In, r) \quad (2)$$

Di atas jelas terlihat bahwa kekayaan dana pensiun yang sebagian besar ditempatkan pada deposito berjangka atau *local financial saving* tidak akan memiliki daya beli properti, sehingga diperlukan subsidi bagi para pensiunan, karena pokok uang yang ditempatkan pada deposito tererosi oleh inflasi.

Jika kekayaan dana pensiun ditempatkan pada properti (Pty), maka benefit pensiun yang diperoleh lebih besar dari pokok kekayaan yang terkumpul.

$$\frac{Pty}{Y} > C(w, N, In, r) \quad (3)$$

Investasi pada properti akan menguntungkan baik bagi dana pensiun maupun pesertanya sekalipun *resale of property* memerlukan waktu yang cukup lama tetapi sebenarnya hal ini tergantung dari kemampuan *property agent*, karena investasi pada properti tidak tererosi oleh inflasi.

Agar investasi dana dapat efisien dalam jangka panjang, maka sebaiknya 2/3 dari aset dana ditempatkan pada properti atau aset finansial yang berisiko seperti saham. Usulan investasi dengan 2/3 pada pro-

perti adalah atas pertimbangan akan adanya masalah *aging population* di kemudian hari sedangkan jumlah pembayar iuran muda saat kini diasumsikan sebanyak 2/3 dan bila dana yang terkumpul sebesar itu ditempatkan pada properti secara horisontal akan masih mendapatkan benefit. Dengan kata lain, keputusan investasi yang demikian akan menciptakan *long term rate of return* yang dapat direfleksikan sebagai berikut.

$$R_t^L = R_t^S + \Delta G_t + X_t \quad (4)$$

di mana R_t^L adalah *long term return* pada saat tahun t karena 2/3 ditempatkan pada properti, R_t^S adalah *short term return* misalnya deposito, ΔG_t adalah *return on capital gain* atau selisih antara *resale of property* dan harga beli *property* beberapa tahun sebelumnya dan X variabel acak secara berkala.

Menghadapi Tantangan Globalisasi

Seperti yang dibahas di atas, bahwa pengembangan dana pada program pensiun harus merujuk pada keuntungan jangka panjang. Kegagalan dana pensiun untuk mendapatkan keuntungan jangka panjang disebabkan oleh 3 faktor. Faktor yang *pertama* bersangkut paut dengan pola investasi yang dianut terlalu konservatif, yang *kedua* adalah bahwa aturan main investasi yang diberlakukan bagi dana pensiun adalah terlalu ketat dan yang *ketiga* terbatasnya suplai instrumen investasi. Mengingat manfaat pensiun pada prinsipnya mempertahankan konsumsi di kemudian hari bagi pensiunan sampai meninggal dunia. Bila seorang pensiunan tidak lagi mampu mempertahankan

konsumsinya yang minimal untuk konsumsi makan dan pakaian, maka berarti terjadi reduksi nilai pensiun barangkali akibat *past service liabilities* yang tidak mencukupi atau akibat tekanan inflasi.

Keadaan yang demikian dapat menimbulkan kemiskinan. Kemiskinan di negara-negara maju dapat dilihat secara jelas akibat tekanan ekonomi tadi yang akhirnya menimbulkan pengangguran. Adapun kemiskinan di negara-negara berkembang biasanya bersangkut paut dengan sesuatu yang sifatnya absolut misalnya pendapatan di bawah standar, kekurangan gizi dan terbatasnya tingkat pendidikan umum. Ada kriteria untuk mengukur kemiskinan misalnya yang bersangkut paut dengan ada tidaknya reduksi konsumsi pangan dan sandang dan bila hal itu terjadi, maka berarti ada kemiskinan. Duncan dan Gross (1995: 13a) telah mengembangkan studinya tentang kriteria kemiskinan bahwa kemiskinan akan timbul bila terjadi reduksi konsumsi terutama konsumsi sandang dan pangan yang berkisar antara 1/3 sampai dengan 1/5 dari total konsumsi. Dalam hal ini bila program pensiun yang dikembangkan adalah iuran pasti, maka *benefit* yang akan diterima di masa mendatang tidak akan terjadi reduksi dan kesemuanya itu tergantung dari hasil investasi.

Ada 2 (dua) pola administrasi jaminan sosial terutama di negara maju dan negara-negara berkembang. Jaminan hari tua di negara maju lebih difokuskan pada manfaat pasti yang pendanaannya dapat berbentuk apakah *pay as you go* atau *fully funded*. Akan tetapi banyak negara-negara berkembang cenderung mengembangkan iuran pasti. Meskipun implikasi jaminan hari

tua lebih diarahkan pada iuran pasti dalam menghadapi tantangan ekonomi global tetapi bukan berarti bahwa program pensiun manfaat pasti terutama yang pendanaannya berdasarkan *pay as you go* tidak penting. Dalam persaingan global, keunggulan untuk mendapatkan akses investasi yang dapat memenuhi permintaan proteksi mendatang seperti kebutuhan proteksi hari tua kini telah dikembangkan dalam bentuk *non-cash benefits*. Bahkan penyelenggaraan program hari tua kini telah beragam misalnya ada program pensiun pemberi kerja, program pensiun lembaga keuangan dan program jaminan hari tua wajib yang diatur dalam UU No. 3/1992. Selain program wajib yang diatur tadi, masih ada program tabungan hari tua yang diberikan bagi sektor swasta serta program pensiun yang diberikan baik oleh pemberi kerja dan maupun lembaga keuangan yang tujuannya untuk memberikan peluang bagi pemberi kerja guna menangani proteksi hari tua secara profesional dan memberikan kesempatan bagi pekerja yang ingin mengembangkan program pensiun sendiri (Purwoko, 1995: 15).

Sebenarnya persoalan yang dihadapi dalam hal ini bukanlah terletak pada kesempatan mendirikan program pensiun yang penanganannya apakah swasta atau publik seperti disebutkan di atas, akan tetapi tantangannya bersangkut paut dengan persoalan pengembangan dana yang tidak atau belum sepenuhnya memberikan kesempatan penanganan secara penuh kepada dana pensiun dan *fund management companies*. Keunggulan dalam mengembangkan program pensiun iuran pasti adalah bahwa program ini merupakan fungsi tabungan sedangkan pengelolaannya ti-

dak menimbulkan masalah *past service liabilities* dan beban administrasi seperti pada program pensiun manfaat pasti. Untuk melakukan hal ini, perlu dibentuk perusahaan-perusahaan penjamin investasi dana pensiun. Tetapi sebenarnya dana pensiun tidak perlu khawatir sekalipun tidak ada perusahaan-perusahaan penjamin investasi asal ada *fund management companies* yang menangani risiko investasi. Selain itu, peserta dana pensiun yang berkisar antara 60-55 persen dari angkatan kerja masih merupakan usia relatif muda berkisar antara 20-35 tahun di antara 1970-1985.⁴ Sebagai contoh umur pembayar iuran pensiun di Indonesia masih tergolong relatif muda yaitu berkisar antara 20 dan 29 persen atau 70 persen dari total kepesertaan yang kini masih aktif membayar iuran program pensiun.⁵ Dan jumlah tersebut diprediksi akan bertahan sampai tahun 2020.⁶

Program pensiun yang akan dikembangkan setelah tahun 2020 sebaiknya program pensiun iuran pasti plus santunan minimal. Oleh karenanya perlu mempersiapkan diri sekarang agar kita dapat

⁴Total labour force increased from 49 million in 1975 to 67 million in 1985 (Centre for Policy Studies, 1989: 59).

⁵See Taspen (1990a) and Astek (1991a): Number of government civil employees and the private sector employees covered by the plans were 8 million. Altogether there were 5,6 million employees categorised as young contributors at between 20 and 29.

⁶Ananta and Arisin (1991: 10-12) argue that fertility decline will stall after 2005. The total fertility rate between the period 1985-1990 and 2000-2005 was 3.3 and 2.2. Using net reproduction rate equal to 1 in 2000-2005, the total fertility rate will fluctuate around 1.80 in 2020.

menemukan pola investasi yang tepat bagi program pensiun iuran pasti. Pada tahun 2020, orang tidak akan menetap bekerja lama pada sebuah perusahaan, bisa saja berpindah-pindah bahkan sampai terjadi migrasi tenaga kerja oleh karena itu santunan tabungan hari tua dapat dipersingkat *eligibility* dan *plus minimum benefits*.

Masalah-masalah yang dihadapi negara berkembang di dalam menyelenggarakan program pensiun iuran pasti dihadapkan pada 2 (dua) persoalan pokok. Yang *pertama* adalah bahwa *benefitsnya* selalu tererosi oleh inflasi atau terkena risiko fluktuasi seperti gejolak perkembangan tingkat bunga antar beberapa mata uang asing yang dampaknya akan mereduksi nilai uang lokal. Yang *kedua* bahwa dalam waktu yang relatif singkat, yaitu kurang dari setengah abad negara-negara berkembang seperti Indonesia, Malaysia dan Filipina akan memiliki masalah *aging population*. Hal ini akan membahayakan bagi program pensiun pemberi kerja yang memberikan *defined benefit plan*. Ada bukti empiris bahwa masalah penyelenggaraan program pensiun memang bersangkut paut dengan masalah *aging population* yang berkisar antara 60 sampai dengan 65 tahun. Sebagai contoh, jumlah *aging populations* dan hal yang serupa yang terjadi di AS dalam kelompok veteran telah mencapai 29,7 persen dari total populasi (Costa, 1995: 303).

Hasil studi di atas telah menghasilkan hipotesa bahwa masalah penyelenggaraan pensiun iuran pasti adalah *minimum return* dan bagi penyelenggaraan pensiun manfaat pasti adalah *aging population*. Dalam era global, satu-satunya solusi adalah swastanisasi program pensiun iuran pasti dengan melibatkan sektor swasta se-

dangkan definisi pensiun manfaat pasti bukan merupakan pensiun murni karena *benefits* yang diberikan tidak mengandung unsur *deferred consumption of employees*.

Jaminan Hari Tua di Masa Mendatang

Dalam lingkungan ekonomi global, jaminan hari tua sebaiknya dikonversikan ke dalam bentuk program pensiun iuran pasti. Program jaminan hari tua pada salah satu program Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja) dan program pensiun lembaga keuangan dan beberapa program pensiun pemberi kerja telah mengarah pada program pensiun iuran pasti. Pembentukan program pensiun yang sama tetapi pelaksanaannya berbeda-beda seperti jaminan hari tua Jamsostek, program pensiun lembaga keuangan dan program pensiun pemberi kerja telah menunjukkan pola yang kompetitif terutama untuk menghadapi abad 21. Reformasi ekonomi jaminan hari tua mulai bertahap dan untuk pertama kalinya di Chili pada tahun 1980. Tetapi Indonesia sebenarnya telah terlebih dahulu menyelenggarakan Tabungan Hari Tua (THT) pada program Astek sejak tahun 1978 hingga dikonversikannya dalam bentuk jaminan hari tua program Jamsostek, meskipun pengelolaannya berada pada BUMN.

Era globalisasi berkaitan erat dengan keterbukaan dan oleh karenanya peserta program pensiun nantinya akan membandingkan hasil investasi yang dikelola oleh dana pensiun dan atau dikelola sendiri melalui mekanisme perbankan. Kesukaan investasi juga dapat bergeser ke investasi di luar negeri jika instrumen investasi

yang ada di dalam negeri terbatas dan atau akses untuk memperoleh kesempatan investasi masih terbatas.

Mempertahankan konsep Beveridge dalam era global sudah tidak relevan lagi mengingat bahwa *benefits* yang diberikan bagi anggota masyarakat secara keseluruhan merupakan suatu hak karena dikaitkan dengan sistem perpajakan. Sedangkan arahan global itu lebih dekat dengan investasi dan akses untuk mengelola dana secara kompetitif atau bersaing secara keunggulan. Orang yang menerima santunan pensiun karena asas *pay as you go* lebih bersifat sebagai hak, tetapi orang yang menerima santunan pensiun karena program iuran pasti lebih bersifat pilihan sehingga *benefits* yang diterima merupakan *output* dari hasil pengembangan dana.

Reformasi jaminan hari tua sebenarnya merupakan tindak lanjut dari wujud reformasi ekonomi bahwa hampir semua negara di dunia telah melakukan reformasi ekonomi yang berlatar belakang memajukan perdagangan internasional. Di tingkat korporasi telah dilakukan perekayasan ulang terutama bagi BUMN yang persero, tetapi hingga sekarang hasilnya belum optimal karena masih adanya pertimbangan yang bersifat subyektif misalnya mendahulukan senioritas, masih membudayakan keterikatan seperti halnya implementasi regulasi yang ketat dan pedoman investasi yang kurang didukung dengan instrumen investasi.

Dalam era global seperti yang diterangkan di atas, jelas bahwa tidak ada *limit* untuk mengelola suatu dana atau program sedangkan *limit* yang dimaksud adalah keunggulan. Ada *limit* untuk mengelola dana ter-

utama dana masyarakat karena keunggulannya terbatas. Dalam lingkungan yang penuh kompetitif, implikasi kebijaksanaan ke arah efisiensi termasuk reduksi subsidi jaminan sosial dapat dipertanggungjawabkan karena diasumsikan bahwa kualitas pekerja diharapkan semakin membaik sehingga pada saat menghadapi usia pensiun sudah memiliki bekal. Dengan demikian cukup beralasan untuk mereformasikan semua bentuk program pensiun ke dalam program pensiun iuran pasti terutama dalam memasuki abad 21.

Abad 21 merupakan abad transisi untuk memasuk abad pasca globalisasi di mana dalam abad pasca globalisasi nanti dunia diharapkan sudah betul-betul menyatu baik politiknya maupun ekonomi. Hingga sekarang masih ada 2 negara yang kelihatannya belum bisa menerima keadaan era global seperti Cina dan Cuba masih mempertahankan status politik, sungguh-pun ekonominya sudah direformasi. Memperhatikan waktu yang begitu mendesak, maka jaminan hari tua mesti dikembangkan secara global dalam bentuk salah satu aset investasi jangka panjang agar mendapatkan *long term rate of return*. Dalam persaingan global, maka investasi dalam bentuk *cash* tidak lagi dikategorikan dalam bentuk invcstasi, karena itu bukan merupakan produk pasar modal.

Dengan demikian, pensiun iuran pasti lebih dekat dengan produk-produk pasar modal ketimbang pensiun manfaat pasti. Namun demikian, program pensiun manfaat pasti yang didanai secara *pay as you go* masih tetap dipertahankan di negara-negara maju, karena *political will* yang mungkin perlu dipertahankannya *income re-*

tirement dan hal itu bersangkut paut dengan tekanan serikat pekerja. Masalah itu akan semakin rumit apabila diterapkannya *early retirement* dengan masa harapan hidup melebihi batas normal. Untuk mengatasi kesulitan pendanaan di atas, studi untuk mengangkat kembali pensiun normal atau pensiun ditangguhkan hingga sekarang masih dalam perdebatan (Takayama, 1995: 4a).

Menurut Takayama bahwa upaya menangguhkan pensiun normal sama sekali tidak berpengaruh bagi peningkatan sannutan di masa mendatang sepanjang perhitungannya didasarkan atas upah neto. Kesulitan untuk mengaitkan dengan upah bruto bersangkut paut dengan *aging population* dan masalah yang dimunculkan hingga sekarang belum teratasi terutama di Jepang dan negara-negara maju lainnya.

Pengertian global dari aspek jaminan hari tua baik untuk program pensiun iuran pasti maupun program pensiun manfaat pasti tidak bisa terlepas dari *performance* masa kini untuk dapat menunjang atau memenuhi konsumsi mendatang. Jadi tanpa *performance* kini, maka sulitlah untuk menopang konsumsi mendatang. Yang dimaksud dengan *performance* kini adalah pendapatan yang disisihkan dan disiapkan untuk menopang konsumsi mendatang atau harus ada minimum penyisihan untuk mempertahankan daya beli minimum di masa mendatang. Secara tipikal program-program pensiun manfaat pasti yang didanai secara *pay as you go* tidak mengandung *performance* kini sehingga lebih dekat didefinisikan sebagai salah satu *economic expenditure* atau *living subsidy*. Bagi program pensiun iuran pasti jelas mengandung *performance* kini, ka-

rena *benefits* yang kelak akan diterima di dasarkan atas *performance* kini plus faktor perubahan dan hasil pengembangan dana. Pengelolaan jaminan hari tua mendatang perlu dikaitkan dengan pola investasi di sektor properti agar dapat meningkatkan nilai *benefits* di masa mendatang.

Reformasi Jaminan Hari Tua: Usulan Atau Impian

Belum semua negara hingga kini telah melakukan reformasi total terhadap persoalan-persoalan ekonomi, hal ini karena perbedaan *political will* seperti yang dijelaskan sebelumnya. Di negara-negara maju keinginan politik untuk tetap mempertahankan konsep Beveridge di dalam menyelenggarakan program pensiun sangat terbatas pada pemberian *minimum benefits*. Mekanisme pembiayaannya sebenarnya dihubungkan dengan pengenaan pajak dan itu jelas sama seperti pelaksanaan *pay as you go*. Akan tetapi sistem Bismark lebih cocok diterapkan dalam menghadapi era global bahwa apa yang diperlukan di masa mendatang telah disiapkan sebelumnya. Misalnya negara-negara seperti Brazil, Chile, Indonesia dan India serta Nigeria lebih menyukai program tabungan hari tua yang diwajibkan bagi pemberi kerja dan pekerja. Sistem Bismark bahkan cenderung lebih pas untuk swastanisasi program pensiun karena memang didasarkan atas konsep asuransi sosial.

Lain halnya seperti yang terjadi di Chile tahun 1981 bahwa yang direformasikan adalah betul-betul konversi dari *pay as you go* ke program pensiun yang benar-benar

funded secara total oleh pekerja terutama diberlakukan bagi angkatan kerja baru dan hingga kini telah diikuti oleh Argentina dan Brasil (lihat Queisser, 1995: 23). Dengan perkataan lain, swastanisasi pensiun benar-benar diarahkan pada program artinya bahwa pekerja memiliki opsi untuk mengikuti program pensiun.

Swastanisasi program pensiun di Amerika Latin merupakan perubahan yang men-dasar dalam sejarah jaminan sosial yang tidak pernah terduga sebelumnya. Sistem pensiun publik tidak lain merupakan suatu transfer sehingga pengelolaannya tidak se-unik dalam penyelenggaraan program pen-siun iuran pasti yang memang menuntut manajemen investasi.

Jika kita tetap bertahan untuk menye-lenggarakan program pensiun publik atau *defined benefit plan*, maka salah satu so-lusi menghadapi tantangan globalisasi adalah memberlakukan *later retirement* sehingga *benefit* yang diterima menjadi semakin pendek bila dihubungkan dengan harapan hidup yang masih tersisa. Konsekuensi *defined contribution plan* adalah untuk menangguhkan konsumsi sekarang untuk dipergunakan di masa mendatang. Secara teori, konsep ini dinamakan seba-gai "future value of deferred consumption" dan nilai akumulasinya ditentukan dari pe-nangguhan usia pensiun agar tidak menim-bulkan *double dipping*. Memang ada pe-ngeurangan nilai *benefits* jika *later retire-ment* ditetapkan meskipun *double dipping* dapat diatasi. *Later or early retirement* akan menjadi suatu pola bagi penyelenggara agar memperoleh tambahan dana dari peserta program karena masih diikutsertakannya membayar iuran program pensiun.

Untuk mengoptimalkan nilai *de-ferred consumption* di atas, maka rujukan investasinya mengarah pada pasar finan-sial global, karena nilai optimalisasinya ada pada pasar global. Pengelolaan jamin-an hari tua harus berhubungan dengan *global investment market* agar mendapat-kan kesempatan investasi yang bervariasi.

Dalam kajian ini, aset dana pensiun yang didefinisikan sebagai komponen *de-ferred consumption*. Untuk memaksimum-kan nilai aset, maka perlu didiversifikasi-kan ke dalam bentuk instrumen investasi jangka pendek dan jangka panjang, kata-kanlah aset finansial jangka pendek dan aset finansial jangka panjang. Maka ber-arti ada 2 (dua) komponen *deferred con-sumption* yang berjangka pendek dan ber-jangka panjang. Bagi dana pensiun sebagai pengelola, maka *short deferred con-sumption* adalah sama saja dengan kewa-jiban pensiun jangka pendek barangkali kurang dari 1 (satu) tahun *benefit* pensiun akan segera dibayarkan. Dan sebaliknya *long deferred consumption* adalah *benefit* pensiun yang jatuh tempo masih lama bisa sampai 10 bahkan mencapai 20 tahun. Diasumsikan bahwa hanya ada 2 (dua) bentuk aset finansial seperti aset finansial yang bebas risiko dan aset finansial yang berisiko. Secara teori, investasi pada aset yang berisiko akan mendapatkan *return* yang tinggi dan biasanya dapat dinikmati dalam jangka panjang oleh karenanya *re-turn* yang diharap adalah *return* jangka panjang. Kalau kewajiban dana pensiun ma-sih berjangka panjang, maka investasi pada aset yang berisiko masih dapat ditoleransi.

Berikut ini akan disampaikan model per-samaan *deferred consumption*. Model berikut ini dikembangkan dengan memperhatikan

model persamaan 1 dan dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$C_d \equiv C(C_d^s, C_d^l, X) \quad (5)$$

Model persamaan di atas menunjukkan bahwa *deferred consumption* merupakan fungsi pendapatan yang ditangguhkan. Faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah pendapatan yang ditangguhkan yang akan dikonsumsi dalam jangka pendek (C_d^s), pendapatan yang ditangguhkan yang akan dikonsumsi dalam jangka panjang (C_d^l) sedangkan X adalah *random variable*. *Short deferred consumption* dalam hal ini dapat berbentuk penarikan aset dana secara tiba-tiba oleh pemilik dana yang dalam hal ini peserta program pensiun sehubungan dengan efek migrasi.

Misalkan *short deferred consumption* segera ditempatkan dalam *short investment instrument* karena jatuh tempo pembayaran *benefit* sudah mendekat dan *long deferred consumption* ditempatkan dalam bentuk *long term investment* karena jatuh tempo pembayaran benefit masih relatif lama. Namun *benefit* tidak akan ditarik berkenaan dengan penerapan *later retirement*, maka model persamaan (5) dapat dikembangkan sebagai berikut:

$$P_{t+n} + c_{t+n} \equiv C(A_{t+n}, a_{t+n} R_s, R_l, X) \quad (6)$$

di mana P_{t+n} adalah aset dana pensiun plus akumulasi *return*, c_{t+n} adalah tambahan kontribusi oleh peserta sehubungan dengan penangguhan usia pensiun, A_{t+n} adalah akumulasi dana, a_{t+n} adalah cek dari c dan R_s adalah *short return* serta R_l adalah *long return*.

Untuk memperkecil risiko, maka biasanya penempatan dana didiversifikasi

ke dalam investasi domestik dan investasi luar negeri. Tujuan investasi luar negeri adalah untuk memperoleh akses investasi global guna menguasai pasar saham internasional sehubungan dengan tunutan era global. Misalkan langkah pertama yang diambil 50-50 persen. Misalkan S_f sebagai *local financial asset* dan FS_f sebagai *foreign financial asset*. Dengan komposisi 50-50 persen, maka hasil investasi yang nampak sementara adalah *return* jangka pendek dan dapat diilustrasikan sebagai berikut:

$$R_t^s = 0,5S_f + 0 \quad (7)$$

Karena hasil investasi atas dana yang ditempatkan dalam *foreign financial asset* diasumsikan akan menghasilkan dalam jangka panjang, maka pada tahun yang berjalan jelas belum menghasilkan sehingga R -nya seolah-olah sama dengan nol.

Dalam jangka panjang, investor mengharapkan *gain* atas investasi dana pada instrumen investasi luar negeri. Maka hasil investasi dalam jangka panjang dapat dinyatakan atau diilustrasikan sebagai berikut:

$$\Delta G_{t+n} = R(R_t^s, R_{t+n}^l, X) \quad (8)$$

di mana ΔG_{t+n} adalah *gain* yang diharapkan setelah sekian tahun, R_t^s adalah hasil investasi jangka pendek yang telah dicapai pada periode t dan R_{t+n}^l adalah hasil investasi jangka panjang.

Misalkan keputusan investasi dana pensiun tetap bertahan secara konservatif di mana 100 persen ditempatkan dalam aset domestik yang bebas risiko, maka dengan menggunakan *property* seba-

gai kriteria mengukur ada tidaknya daya beli atas *benefit* pensiun yang diterima di masa mendatang, dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\frac{(A_t + r^s)^{t+n}}{Y} < \frac{\text{Pty}}{Y} \quad (9)$$

di mana $(A_t + r^s)^{t+n}/y$ merupakan akumulasi dana pensiun yang ditempatkan pada instrumen investasi (domestik) jangka pendek plus hasil pengembangannya yang direfleksikan sebagai daya beli (lihat penjelasan *equation 2*).

Seandainya keputusan investasi ditetapkan sebesar 100 persen pada instrumen investasi luar negeri dengan harapan mendapatkan *capital gain* di kemudian hari, maka bentuk persamaannya dapat dilukiskan sebagai berikut:

$$\frac{(G + G)^{t+n}}{Y} > \frac{\text{Pty}}{Y} \quad (10)$$

di mana nilai $G_t > A_t$ karena G merupakan nilai lebih antara pokok investasi dengan nilai investasi yang dikonversikan dalam aktiva luar negeri. Sedangkan nilai A merupakan akumulasi dana yang ditempatkan dalam instrumen investasi yang relatif konstan.

Variasi keputusan investasi di atas memperlihatkan bahwa refleksi 100 persen investasi pada aset yang berisiko (meskipun ada *risk*) dapat dikompensasikan dengan perolehan *capital gain* yang akan dicapai lebih dari 100 persen. Sedangkan refleksi investasi pada aset yang bebas risiko, maka hasil investasi yang diharapkan paling optimal hanya mencapai sebesar 100 persen.

Kesimpulan

Hasil kajian ini masih bersifat hipotesa karena menyangkut persoalan hasil investasi dana dan globalisasi. Studi ini akhirnya menyimpulkan bahwa risiko pengelolaan *defined contribution plan* dihadapkan pada persoalan *minimum return*, adapun risiko pengelolaan *defined benefit plan* lebih banyak dipengaruhi oleh masalah *aging population*. Dalam era global, satu-satunya solusi adalah privatisasi *defined contribution plan* agar investasi dana menjadi lebih dinamis. Program pensiun *a pay as you go* perlu didefinisikan kembali sebagai salah satu unsur *government expenditure* karena *benefit* yang diterima bukan merupakan atau tidak merefleksikan adanya unsur *deferred consumption*.

Jaminan hari tua mendatang harus dikembangkan dalam bentuk *provident fund* atau tabungan hari tua plus santunan minimum agar paling tidak dapat memberikan *minimum return* sehingga tidak terlalu membenci penyelenggara. Investasi *provident fund* dapat berkembang terutama bila penyelenggara memperoleh surplus ketimbang *defined benefit plan* yang sering menghadapi masalah *past service liability*.

Pengelolaan aset dana pensiun (terutama *defined contribution plan*) dalam era global harus merujuk pada *maximalisation of employee's wealth*. Dan hal itu tergantung dari refleksi investasi yang dikaitkan dengan *risk-return trade-off*, tetapi yang lebih penting bagi dana pensiun adalah dana pensiun harus memiliki surplus yang memadai guna membangun *self-guaranteed return*, karena *risk-return trade-off*. Dan pembentukan *self guar-*

anted return mutlak diperlukan bila dana pensiun ingin mengembangkan dana meningkat tidak ada satupun di dunia dimana fund management companies memberikan guaranteed return.

REFERENSI

- Bodie, Zvi. 1990. "Managing Pension and Retirement Assets: An International Perspective", *Journal of Financial Services*, Kluwer Academic Publishers.
- Costa, Dora L. 1995. "Pensions and Retirement: Evidence from Union Army Veterans", *The Quarterly Journal of Economics*, May.
- Davis, Kevin, Tim Hughes. 1992. *Long Term Goals and Short Term Horizons: Conflicts in Superannuation Policy*, Allen & Unwin, Melbourne.
- Duncan, Joseph W., Andrew C. Gross. 1995. *Statistics for the 21st Century: Proposals for Improving Statistics for Better Decision Making*, Irwin Professional Publishing, Boston.
- Purwoko, Bambang. 1995. *A Social Security Highlight in Indonesia: An Economic Perspective*, PT Komunikajaya, Pratama, Jakarta.
- Queisser, Monika. 1995. "Chile and Beyond: The Second Generation Pension Reforms in Latin America", *International Social Security Review*, 48, 3-4, ISSA, Geneva.
- Takayama, Noriyuki. 1995. *Financing Social Insurance Pensions: The Experience of Japan*, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Taylor, John H. 1995. *Global Investing for the 21st Century*, Toppan Company(s) PTE, Ltd., Chicago.
- Young, Edward M. 1995. *Global Ratings for Global Markets*, Moody's Asia Pacific Limited, Solution 1995.

Analisis Peristiwa

Kampanye Pemilu 1997

Oct. Ovy Ndouk

KAMPANYE merupakan salah satu tahap penting dari serangkaian tahap penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Untuk Pemilu tahun 1997 ini pelaksanaan kampanye Pemilu itu berlangsung selama 27 hari, sejak 27 April 1997 sampai dengan 23 Mei 1997, yang dilanjutkan dengan lima hari tenang (minggu tenang) sebelum hari pemungutan suara (pada Pemilu 1992 kampanye berlangsung 25 hari dan berakhir 7 hari sebelum hari pemungutan suara). Hari pemungutan suara ditetapkan tanggal 29 Mei 1997.

Masa kampanye Pemilu 1997 pada akhirnya berlalu dengan berbagai pengalaman suka duka yang harus dialami masyarakat bangsa Indonesia. Pada masa kampanye itu masing-masing organisasi peserta pemilu (OPP) berkesempatan melakukan sosialisasi program melalui juru kampanye (jurkam) masing-masing sebagai usaha meraih suara pendukung seoptimal mungkin selama 27 hari itu. Keppres RI Nomor 99 Tahun 1996 menyatakan antara lain, kampanye pemilihan umum adalah kegiatan Organisasi Peserta Pemilu (OPP) di seluruh

wilayah Indonesia untuk mempengaruhi pemilih dalam rangka usaha memperoleh suara sebanyak-banyaknya dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II dengan menjunjung tinggi harkat dan martabat bangsa yang berbudaya sesuai moral dan etika politik yang berasumber pada nilai-nilai Pancasila. Sedangkan masyarakat sebagai calon pemilih OPP berkesempatan menerima dan memahami program-program OPP sekurang-kurangnya sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan pilihannya pada hari pemungutan suara tentang OPP mana yang dianggap paling pantas membawakan aspirasinya. Dua hal tersebut menjadi tujuan utama pelaksanaan kampanye. Namun yang nampak menonjol dari kampanye Pemilu 1997 ini justru maraknya kerusuhan di berbagai tempat.

Aturan Kampanye

Pelaksanaan kampanye Pemilu 1997 mengacu kepada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 74 Tahun 1996 (perubahan atas PP No. 35/1985) dan Keppres RI Nomor 99 Tahun

1996 tentang Penyelenggaraan Kampanye Pemilihan Umum. Berdasarkan kedua ketentuan tersebut ditetapkan antara lain bahwa kampanye dapat dilaksanakan dengan menggunakan metoda monologis dan dialogis, dan yang menitikberatkan penggunaan metoda komunikasi dialogis.

Sementara kegiatan kampanye pemilihan umum dilaksanakan dalam bentuk rapat umum, pertemuan umum, penyiaran melalui RRI dan atau TVRI, penyebaran kepada umum dan atau penempelan di tempat umum berupa poster, plakat, surat selebaran, slide, film, kaset atau piringan audio, kaset atau piringan video, spanduk, brosur, tulisan, lukisan dan penggunaan media massa cetak serta kegiatan penyebaran dengan peragaan lainnya. Dengan adanya ketentuan seperti itu berarti bentuk kampanye yang lain dari yang disebutkan dalam ketentuan tersebut tidak diperkenankan lagi, termasuk pawai dan arak-arakan kendaraan bermotor seperti pada pemilu-pemilu sebelumnya.

Kampanye dialogis, menurut ketentuan tersebut, adalah metoda penyampaian materi kampanye Pemilu yang merupakan komunikasi sosial politik timbal-balik, dengan memberi kesempatan kepada pemilih untuk berperan aktif dalam rangka pendidikan politik masyarakat oleh masing-masing organisasi (OPP), baik dalam rapat umum, pertemuan umum, maupun dalam penyiaran melalui RRI dan atau TVRI. Sementara kampanye monologis adalah metoda penyampaian materi kampanye Pemilu dalam rangka pendidikan politik oleh masing-masing organisasi (OPP) dengan pidato atau orasi dalam rapat umum, pertemuan umum, atau penyiaran melalui RRI dan atau TVRI.

Kedua ketentuan di atas juga membagi penyelenggaraan kampanye Pemilu dalam 6 (enam) wilayah kampanye, yaitu: wilayah Sumatera, wilayah Jawa, wilayah Nusa Tenggara (Bali, NTB, NTT, dan Timtim), wilayah Kalimantan, wilayah Sulawesi, serta wilayah Maluku dan Irian Jaya. Pada hari yang sama setiap OPP dapat menyelenggarakan kampanye sebanyak-banyaknya pada 2 (dua) wilayah kampanye yang berbeda. Penjabaran ketentuan itu menetapkan juga wilayah kampanye berdasarkan kepadatan penduduk (populasi) yang dikelompokkan masing-masing dalam tiga kelompok, yakni kelompok I mencakup Sumatera dan Bali, NTB, NTT, Timtim; kelompok II mencakup Jawa dan Maluku, Irian Jaya; serta kelompok III mencakup Kalimantan dan Sulawesi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah cq. Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) bersama ketiga OPP membuat kesepakatan tentang jadwal waktu dan wilayah kampanye. Jadwal waktu dan wilayah kampanye disepakati diatur sesuai dengan nomor urut OPP, dimulai pada hari pertama (27 April 1997), PPP di wilayah Kelompok I; Golkar di wilayah Kelompok II; dan PDI di wilayah Kelompok III. Hari berikutnya disusun secara bergiliran sampai posisi hari terakhir (23 Mei 1997), PDI di wilayah Kelompok I; PPP di wilayah Kelompok II; dan Golkar di wilayah Kelompok III. Begitu pula dengan siaran melalui RRI/TVRI digilir sesuai dengan nomor urut OPP.¹ Dengan kesepakatan ini, beberapa hal yang berkaitan dengan jadwal waktu dan wilayah kampanye yang sebelumnya diprotes karena dinilai tidak adil

¹Kompas, 4 April 1997.

dan dapat merugikan OPP tertentu, tidak lagi menjadi ganjalan. Dengan demikian dari segi peraturan perundangan termasuk kesepakatan antara ketiga OPP, seharusnya penyelenggaraan kampanye Pemilu 1997 ini dapat berjalan mulus. Namun apa yang telah kita saksikan selama hampir sebulan masa kampanye itu nampaknya masih banyak hal yang harus dibenahi agar penyelenggaraan kampanye sesuai dengan tujuannya.

Pola Lama Berulang Kembali

Ketika kampanye dimulai, ada kesan bahwa kampanye berlangsung sepi sehingga orang bertanya-tanya apakah masyarakat sudah tidak bergairah atau bersikap apatis karena alasan tertentu baik yang berkaitan langsung dengan proses pemilu maupun berbagai kejadian yang menodai kehidupan sosial politik kita pada umumnya dalam beberapa kurun waktu menjelang kampanye. Namun kesan ini tertepis setelah seperti layaknya mesin diesel ternyata gairah itu justru semakin hari semakin bergelombang bahkan berlebihan karena kampanye itu malahan disertai dengan kerusuhan yang menghawatirkan sebagian besar masyarakat.

Seperti pengalaman beberapa kali Pemilu selama ini, kali ini pun kampanye tidak digunakan oleh masyarakat untuk mendengarkan dengan tenang dan seksama program atau apa pun yang disampaikan oleh jurkam suatu OPP. Kampanye tetap menjadi ajang untuk pamer kekuatan dan berhura-hura di jalanan. Lebih dari itu, kampanye digunakan sebagai wadah untuk melampiaskan berbagai ketidakpuasan

dan atau ketidaksenangan satu kelompok terhadap kelompok lainnya yang tidak jarang disertai dengan tindak kekerasan. Larangan pawai dan arak-arakan kendaraan bermotor yang cenderung menjadi arena pamer kekuatan, nampak tidak dipedulikan oleh massa. Pelanggaran terhadap larangan dan sikap aparat yang sempat toleransi merupakan awal dari terjadinya berbagai kerusuhan yang kemudian seolah menjadi bagian dari kampanye yang dilakukan oleh OPP yang menjalar hampir di seantero tanah air. Pada umumnya kerusuhan terjadi terutama pada saat massa OPP "pawai" menuju ke tempat berlangsungnya rapat kampanye atau pada saat kembali dari tempat tersebut.

Dari pengamatan jalannya kampanye yang disertai kerusuhan ini, selain bentrokan fisik, juga terjadi perusakan tidak hanya terhadap fasilitas umum dan kendaraan tetapi juga rumah penduduk dan atau rumah tokoh OPP tertentu dan bangunan lain yang sebenarnya tidak ada hubungannya dengan kampanye. Yel-yel massa OPP yang sedang melakukan pawai kendaraan pun ikut memanaskan dan membakar emosi. Keadaan semakin tidak terkendali karena di tengah massa yang sudah terbakar emosinya itu serta hiruk-pikuknya arak-arakan, ada saja yang mengambil kesempatan melakukan tindakan yang tidak terpuji dengan antara lain memukul-mukul kendaraan warga supaya mengacungkan jari. Kalau tidak dijawab akan menjadi sasaran massa. Dan kalau dijawab tetapi jari yang diacungkan berbeda dengan nomor tanda gambar OPP yang sedang kampanye, dapat berakibat fatal. Hal yang terakhir ini merupakan penyebab terbanyak terjadinya bentrok fisik di seputar

jalan yang dilalui salah satu OPP peserta kampanye, yang berbuntut pembalasan oleh OPP lainnya jika gilirannya tiba untuk berkampanye. Kerusuhan juga diwarnai oleh bentrokan dengan petugas keamanan yang terpaksa bertindak tegas.

Gambaran tentang berbagai kerusuhan selama kampanye Pemilu 1997 ini nampaknya memang hampir tidak berbeda dengan kampanye Pemilu sebelumnya. Seperti halnya dengan kerusuhan lain beberapa waktu belakangan ini, kerusuhan yang terjadi selama kampanye ini juga mengundang munculnya berbagai pendapat. Di antaranya ada yang berpendapat bahwa adanya kelompok tertentu yang ingin memanfaatkan semaraknya suasana kampanye, yang kemungkinan besar telah disusupi oleh aktivis Partai Rakyat Demokratik (PRD).² Pendapat lain mengatakan adanya penyusupan yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab telah menodai dan mengganggu jalannya kampanye Pemilu. Tindakan para penyusup yang mengacaukan jalannya kampanye dan bahkan cenderung menggagalkan Pemilu telah mengembangkan sikap dan perilaku politik yang bertentangan dengan nilai-nilai Demokrasi Pancasila.³

Sejauh mana kebenaran dari pendapat tersebut, masih perlu diteliti lebih lanjut. Yang jelas kerusuhan itu berlanjut sampai dengan putaran terakhir dan telah menimbulkan banyak korban. Hingga putaran kedelapan kampanye tercatat sudah 110 orang tewas (83 karena kecelakaan lalu lintas), luka berat 100 orang (75 karena kecelakaan lalu lintas), dan 400 lainnya luka ringan (312 karena kecelakaan lalu lintas). Korban dari aparat keamanan, tercatat dari Pengamanan Langsung (Polri), 4 orang luka berat dan 15 luka ringan. Dari Pengaman Tak Langsung (AD, AL, dan AU), meninggal dunia 3 orang, luka berat 3 dan luka ringan 9 orang. Sementara jumlah perkantoran yang dirusak pendukung ketiga OPP tercatat, kantor Polsek 5 buah, 1 kantor Koramil, 26 buah kantor kecamatan dan kelurahan, perumahan 110, kantor OPP 6, gereja 3 serta mesjid 4 buah. Sedangkan jumlah kendaraan yang mengalami kerusakan 190 buah dan 18 lainnya kendaraan dinas.⁴ Data tersebut belum termasuk jumlah korban yang jatuh akibat kerusuhan pada hari terakhir kampanye yang terjadi terutama di Jakarta, Tangerang, Bangil dan Banjarmasin.

Insiden dalam pelaksanaan kampanye bagaimanapun juga sudah dapat diduga sebelumnya. Tetapi haruskah ia menelan korban sebegitu banyak, menjadi persoalan yang patut direnungkan bersama. Yang terpenting sebenarnya bukan siapa yang mendalangi atau menyusup kerusuhan itu, tetapi apa latar belakang yang lebih dalam dari semua itu, apakah kekecewaan, ketidakadilan, kesenjangan, atau apa saja yang

²Dikemukakan oleh Kassopol ABRI Letjen TNI Syarwan Hamid kepada wartawan usai acara pertemuan dengan Pemimpin Redaksi media massa di Mabes ABRI, Jakarta, 20 Mei 1997 (*Kompas*, 21 Mei 1997).

³Dikemukakan oleh Ketua Umum DPP Golkar Harmoko saat berkampanye di Stadion Ompu Daeng Manambon Pontianak, Kalbar, 20 Mei 1997. Hal yang sama juga diungkapkannya sesaat setelah mendarat di Halim Perdanakusumah, Jakarta (*Kompas*, 21 Mei 1997).

⁴Diungkapkan oleh Kassopol ABRI Letjen TNI Syarwan Hamid (*Kompas*, 21 Mei 1997).

mungkin membuat masyarakat tidak puas dan lalu mengekspresikannya selama masa kampanye yang dianggapnya sebagai saat yang "legal" untuk melakukan itu. Selain itu, mengapa pula masyarakat tidak mematuhi misalnya, DPW PPP sudah memutuskan untuk tidak kampanye di DKI, tetapi massa tetap datang dan pawai di jalanan. Apakah ini salah satu pertanda krisis kepemimpinan dan kepercayaan terhadap otoritas atau kemungkinan lain. Semua ini merupakan pekerjaan rumah yang mau tak mau harus digarap jika kita tidak menghendaki timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan di masa mendatang.

Fenomena Mega-Bintang

Faktor lain yang oleh sementara kalangan dianggap ikut memanaskan situasi adalah munculnya fenomena Mega-Bintang yaitu berkoalisinya massa dan simpatisan PDI-Megawati dalam kampanye PPP, yang terwujud dalam simbol-simbol seperti spanduk, bendera, kaus yang dipakai dan di lapangan, orang-orang dengan atribut pro-Megawati ikut aktif menyemarakkan kampanye PPP. Maraknya fenomena Mega-Bintang yang tidak terduga ini nampaknya mengkhawatirkan, sehingga segera saja ia dipangkas dengan dikeluarkannya larangan untuk memasang spanduk Mega-Bintang karena tidak sesuai dengan peraturan perundungan yang berlaku.⁵

⁵Ketua PPI M. Yogie S.M. mengatakan hal itu seusai memimpin rapat evaluasi pelaksanaan kampanye di Lembaga Pemilihan Umum (LPU), Jakarta, 12 Mei 1997 (*Suara Pembaruan*, 13 Mei 1997).

Namun larangan yang dapat dianggap sebagai upaya untuk meredam semakin berkembangnya fenomena tersebut nampaknya belum cukup ampuh untuk dapat menghentikan keberlanjutan fenomena itu. Karena pada kenyataannya walaupun spanduk yang dikategorikan dilarang itu sempat diturunkan, pawai massa Mega-Bintang nampaknya tidak kekurangan akal. Dengan berbagai cara mereka mencoba untuk tetap menampilkan ciri mereka dalam kampanye bersama PPP, baik melalui kaus yang digunakan, spanduk yang dibawa, maupun bendera, dan berbagai atribut lainnya. Karena itu ada benarnya pendapat seorang sosiolog dari Unair Surabaya, Dr. Hotman M. Siahaan, yang menilai larangan itu bukan merupakan penyelesaian masalah jika tidak diikuti demokratisasi dan pengakuan terhadap hak politik rakyat. Menurutnya, isu Mega-Bintang itu adalah luapan solidaritas perlawanan atas hegemoni. Kalau dilarang begitu saja akan muncul dalam bentuk lain.⁶ Apa yang disaksikan di lapangan memang demikian adanya.

Munculnya fenomena Mega-Bintang ini memang mengundang persoalan setidaknya mengenai pengaruhnya terhadap jalannya Pemilu, khususnya pemungutan suara. Dalam kaitan ini pertanyaan mengenai apa yang menjadi latar belakang "koalisi" itu menjadi penting. Seperti diketahui, walaupun kalangan PDI Soerjadi telah berulangkali mengimbau agar PDI dipahami sebagai PDI dan bukan orangnya (Soerjadi atau Mega), namun nampaknya massa pro-Mega ini tetap tidak mau mendengarnya. Sebab jika mereka memi-

⁶*Suara Pembaruan*, 13 Mei 1997.

lih untuk tetap mendukung PDI (Kongres Medan) berarti mereka memilih mendukung Soerjadi yang juga berarti mendukung "rekayasa dan penindasan" yang telah memporakporandakan orsospol tersebut.

Mereka juga tidak menjatuhkan pilihan pada Golkar karena orsospol ini identik dengan penguasa. Sementara penguasa dinilai telah mendukung dan memberi peluang kepada Soerjadi untuk menggoyang kepemimpinan Mega. Dukungan penguasa ini dianggap sebagai sikap memihak yang dirasakan tidak adil. Sementara memilih untuk menjadi Golput, walaupun mungkin bagi mereka masih memiliki nilai positif sebagai suatu pilihan, yang merupakan salah satu manifestasi dari bentuk protes mereka terhadap proses pelaksanaan Pemilu, nampaknya tidak menjadi pilihan utama. Sebab, boleh jadi malahan akan menguntungkan Golkar. Karena itu mereka memilih bergabung dengan PPP yang dinilai senasib dengan mereka setidaknya predikatnya sebagai sesama partai pelengkap penderita. Secara demikian mereka juga dapat menyalurkan keinginannya untuk turut serta berhura-hura dalam kampanye.

Persoalan yang kemudian timbul adalah apakah pilihan mereka untuk bergabung dengan PPP itu juga merupakan pilihan untuk sekaligus mencoblos tanda gambar Bintang atau tidak pada hari pemungutan suara. Pertanyaan ini muncul karena pada awalnya masih belum jelas benar motivasi apa yang membawa mereka bergabung, atau apakah benar penggabungan itu terjadi begitu saja. Yang nampak ke permukaan hanya mengenai massa pro-Mega yang menitipkan suaranya kepada PPP. Karena itu masih dipersoalkan lagi

apakah mereka bergabung untuk menghadapi kekuatan yang lebih besar seperti Golkar sekaligus menjatuhkan PDI Soerjadi, atau hanya sekadar mencari wadah untuk ikut berhura-hura. Keraguan ini untuk sebagian terjawab oleh hasil perhitungan suara Pemilu 1997 yang diumumkan di Lembaga Pemilihan Umum (LPU) Jakarta, 23 Juni 1997 (lihat Tabel 1).

Berdasarkan hasil perhitungan suara itu, jelas terlihat adanya peningkatan perolehan suara PPP yang cukup besar di Pulau Jawa, khususnya DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Jawa Timur, sebagai daerah-daerah di mana massa Mega-Bintang dianggap potensial (dibandingkan Pemilu 1992 -- lihat Tabel 2). Peningkatan ini (dan turun drastisnya perolehan suara PDI) setidaknya menunjukkan bahwa sebagian massa Mega-Bintang yang sebelumnya ikut berkampanye bersama PPP nampaknya telah pula menjatuhkan pilihannya kepada PPP pada hari pemungutan suara. Meskipun demikian, apa sebenarnya yang menjadi motivasi mereka yang sesungguhnya kiranya masih perlu penelitian lebih lanjut. Namun pilihan itu kemungkinan juga dipengaruhi oleh kekurangtegasan Pesan Harian Megawati yang memutuskan tidak menggunakan hak politiknya dalam Pemilu 1997, tetapi menginstruksikan kepada semua pendukungnya menggunakan kartu kuning Pemilu dengan sebaik-baiknya dan memantapkan hati serta pikiran menggunakan hak politiknya dalam Pemilu sesuai dengan hati nurani masing-masing.⁷

⁷ *Suara Pembaruan*, 23 Mei 1997.

Tabel 1

**HASIL AKHIR PERHITUNGAN SUARA PEMILU 1997
UNTUK KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**

No.	Daerah Pemilihan	Perolehan Suara			Juml. Seluruh Suara	Perolehan Kursi			Juml. Seluruh Kursi
		PPP	Golkar	PDI		PPP	Golkar	PDI	
1.	D1 Aceh	668.802	1.360.379	69.993	2.099.174	3	7	0	10
2.	Sumatera Utara	742.958	4.648.928	395.583	5.787.469	3	18	2	23
3.	Sumatera Barat	188.168	2.214.666	26.958	2.429.792	1	13	0	14
4.	Riau	313.013	1.879.977	80.232	2.273.222	1	7	0	8
5.	Jambi	76.964	1.208.090	19.889	1.304.943	0	6	0	6
6.	Sumatera Selatan	446.792	3.361.164	147.131	3.955.087	2	12	0	14
7.	Bengkulu	30.344	747.140	10.903	788.387	0	4	0	4
8.	Lampung	177.244	3.424.949	72.156	3.674.349	1	10	0	11
9.	DKI Jakarta	2.239.418	4.451.503	121.931	6.812.852	6	12	0	18
10.	Jawa Barat	6.003.471	16.709.824	386.938	23.100.233	18	49	1	68
11.	Jawa Tengah	4.961.280	11.671.667	466.840	17.099.787	17	40	2	59
12.	DI Yogyakarta	602.739	1.102.256	56.487	1.761.482	3	4	0	7
13.	Jawa Timur	6.791.399	12.620.089	630.708	20.042.196	22	40	2	64
14.	Kalimantan Barat	281.992	1.298.746	.282.035	1.862.773	1	6	1	8
15.	Kalimantan Tengah	95.736	843.065	34.717	973.518	1	5	0	6
16.	Kalimantan Timur	272.961	807.678	72.902	1.153.541	2	4	0	6
17.	Kalimantan Selatan	405.719	1.164.085	46.471	1.616.275	3	7	0	10
18.	Bali	60.779	1.727.810	65.044	1.853.633	0	9	0	9
19.	Nusa Tenggara Barat	268.022	1.484.697	87.913	1.840.632	1	7	0	8
20.	Nusa Tenggara Timur	29.667	1.867.339	69.880	1.966.886	0	12	1	13
21.	Timor Timur	7.188	334.718	53.295	395.201	0	3	1	4
22.	Sulawesi Selatan	322.308	4.023.937	45.377	4.391.622	2	21	0	23
23.	Sulawesi Tengah	114.748	937.551	52.175	1.104.474	1	4	0	5
24.	Sulawesi Utara	42.018	1.648.075	28.521	1.718.614	0	7	0	7
25.	Sulawesi Tenggara	17.498	822.163	6.033	845.694	0	5	0	5
26.	Maluku	140.604	888.948	53.637	1.083.189	1	4	0	5
27.	Irian Jaya	38.196	938.463	79.476	1.056.135	0	9	1	10
Jumlah		25.340.028	84.187.907	3.463.225	112.991.160	89	325	11	425

Sumber: *Suara Karya*, 24 Juni 1997.

Jakarta, 23 Juni 1997, Panitia Pemilihan Indonesia.

Masalah Program

Hal penting lainnya yang terrekam dari pelaksanaan kampanye Pemilu 1997 ini adalah mengenai penyampaian program baik dalam kampanye monologis maupun dialogis. Dari pengamatan selama putaran kampanye ini nampak bahwa orientasi pada program masih kurang terasa. Materi yang disampaikan tentunya bukan sesuatu yang jauh dari kemungkinan untuk direalisasikan. Tema ekonomi sosial

dan budaya yang diangkat para jurkam dalam materi kampanyenya walaupun sudah sesuai dengan keadaan sekarang ini seperti kesenjangan, ketimpangan, pendidikan, dan sebagainya, namun sebagian besar masih berupa janji yang tidak disertai dengan jalan pemecahannya.

Pembaruan yang menjanjikan keadilan, pemerataan dan keberpihakan pada rakyat kecil sama-sama merupakan tuntutan ketiga OPP. Perbedaannya hanya terletak pada

Tabel 2

HASIL PEMILU 1992

Propinsi	Pemilih terdaftar	Persentase suara masuk	PPP	Golkar	PDI
1 DI Aceh	1.927.890	94,46	628.508	1.063.623	128.896
2 Sumatera Utara	5.438.086	93,45	553.846	3.622.891	904.966
3 Sumatera Barat	2.295.044	94,90	314.088	1.787.891	76.421
4 Riau	845.227	92,87	245.536	1.311.893	156.227
5 Jambi	1.132.251	96,65	53.463	992.438	48.469
6 Sumatera Selatan	3.540.232	90,91	384.04	2.260.716	73.657
7 Bengkulu	662.38	95,51	36.389	544.529	51.728
8 Lampung	3.293.864	96,91	118.761	2.887.420	185.823
9 DKI Jakarta	5.104.473	93,48	1.136.110	2.596.286	1.039.123
10 Jawa Barat	20.998.299	90,45	2.836.243	13.387.077	2.769.952
11 Jawa Tengah	17.770.458	87,33	3.556.412	8.606.820	3.355.268
12 Dl Yogyakarta	1.911.164	88,09	343.803	986.517	353.209
13 Jawa Timur	21.173.457	88,91	4.746.782	11.073.118	3.006.100
14 Kalimantan Barat	1.833.888	89,68	249.221	1.050.112	354.253
15 Kalimantan Tengah	799.190	98,23	61.358	677.245	46.442
16 Kalimantan Timur	1.091.614	84,66	165.035	568.302	190.842
17 Kalimantan Selatan	1.545.740	92,35	300.457	994.298	132.694
18 Bali	1.855.666	92,58	34.225	1.348.153	335.550
19 Nusa Tenggara Barat	1.865.460	89,00	183.427	1.303.310	173.580
20 Nusa Tenggara Timur	1.839.135	96,28	32.610	1.615.130	123.026
21 Timor Timur	416.002	89,01	5.291	305.930	59.007
22 Sulawesi Selatan	4.043.948	94,31	294.214	3.424.003	95.814
23 Sulawesi Tengah	969.781	95,96	102.009	751.662	76.885
24 Sulawesi Utara	1.543.760	96,43	66.717	1.313.421	108.443
25 Sulawesi Tenggara	717.655	98,67	13.035	668.135	26.978
26 Maluku	1.021.924	92,22	150.982	696.109	95.336
27 Irian Jaya	929.105	94,78	21.085	762.758	96.797
Jumlah	107.565.697	90,91	16.624.647	66.599.331	14.565.556

Sumber: LPU/PPI.

penekanan realisasi pembaruan itu, yang satu menekankan pembaruan yang bertahap dan dalam jangka panjang, sedang yang lain menghendaki pembaruan dilakukan sesegera mungkin karena situasi mendesak. Mana yang lebih pantas dan masuk akal tentu tidak sulit untuk menebaknya meski persoalannya bukan sesuatu yang sederhana. Para jurkam ketiga OPP tentu juga memahaminya. Namun sebagian massa nampaknya terpikat oleh janji pembaruan yang secepat mungkin. Karena itu pertanyaannya, mengapa demikian, apakah karena mungkin mereka sudah "bosan" de-

ngan keadaan yang sekarang ini dan memang sudah lama mendambakan pembaruan. Pesan-pesan kampanye yang disampaikan secara sederhana nampaknya tertangkap oleh mereka. Akan tetapi, di lain pihak hal ini sebenarnya memprihatinkan, karena mereka masih saja begitu mudah termakan oleh janji-janji yang realisasinya masih dipertanyakan.

Sementara kampanye dialogis yang diharapkan dapat secara bertahap mengganitkan rapat umum atau pertemuan umum yang mengerahkan massa dalam jumlah

yang besar, sehingga rawan kerusuhan, nampaknya belum berjalan sebagaimana mestinya. Kampanye dialogis dalam suatu pertemuan umum misalnya, mestinya bukan sekedar memanggil orang ke panggung dan diajak berbicara. Sejak awal banyak kalangan meragukan pelaksanaan kampanye seperti itu dalam suatu pertemuan umum atau rapat umum, apalagi pemahaman masyarakat tentang kampanye dialogis masih belum merata. Selain itu, mereka nampaknya lebih tertarik dengan acara hiburan artis (antara lain musik dangdut) daripada mendengarkan pidato jurkam atau berdialog.

Kampanye dialogis yang diselenggarakan di radio dan TV pun hampir tidak berbeda. Kampanye yang dilakukan nyaris tidak berkesan dialogis karena tidak adanya perdebatan kritis mengenai program OPP. Malah rekan dialog yang seharusnya berfungsi sebagai penyanggah, ikut mengajurkan agar pemirsa atau pendengar mencoblos tanda gambar OPP yang sedang berdialog itu. Kenyataan seperti ini bukan sesuatu yang mengherankan karena semua yang hadir di situ adalah anggota OPP itu sendiri. Karena itu, kampanye dialogis seperti ini hampir tidak berbeda dengan pidato tunggal jurkam OPP. Dengan demikian, apa yang hendak dicapai dengan kampanye dialogis model ini menjadi kabur, kecuali bahwa masyarakat diharap mencoblos tanda gambar OPP yang bersangkutan.

Hal itu memang merupakan konsekuensi dari suatu kampanye dialogis yang hanya dilakukan di antara rekan sendiri (se-sama anggota OPP) yang sebenarnya sudah mengetahui kemana arah program (ka-

lau dapat disebut demikian) orsospol tersebut. Apalagi jika untuk kampanye seperti itu harus dibuatkan skenario tanya jawab yang disetujui oleh PPI. Padahal, jika ingin menarik massa lain di luar massa tradisional OPP yang bersangkutan, kampanye dilakukan kepada orang lain agar mereka mengenal "program"-nya, dan jika mereka tertarik dan dianggap sesuai dengan keinginannya, mereka akan mendukung OPP tersebut. Hal ini tidak hanya berlaku untuk kampanye dialogis tetapi juga kampanye monologis. Akan tetapi, ini mungkin masih hanya berupa anangan-anangan, karena dengan berbagai pertimbangan nampaknya proses pelaksanaan kampanye kita masih belum sampai ke taraf seperti itu. Mudah-mudahan anangan-anangan seperti ini suatu saat akan dapat di terapkan di negara tercinta ini.

Penutup

Kegiatan kampanye Pemilu 1997 ini nampaknya masih belum mencapai maksud yang diharapkan. Dari segi peraturan perundangan, sebenarnya cukup memadai, namun mungkin beberapa "larangan" seperti bentuk kampanye pawai, keramaian umum dan pesta umum yang hanya dinyatakan dengan kata "ditiadakan" perlu dipertegas dengan menggunakan kata "dilarang" dan mungkin juga perlu disertai dengan sanksi tertentu seperti beberapa ketentuan lainnya. Hal ini perlu dipertimbangkan karena kerusuhan misalnya, terjadi terutama pada saat pawai yang dalam peraturan perundangan hanya dinyatakan "ditiadakan" dan tidak secara tersurat dinyatakan dilarang. Kekurangtegasan ini memberi peluang munculnya penaf-

siran yang menyatakan bahwa "ditiadakan bukan berarti dilarang".

Selain itu, sosialisasi peraturan itu mungkin lebih baik kalau dilakukan dua atau tiga tahun sebelumnya, dan yang penting lagi harus diupayakan agar ada kesatuan pemahaman atas peraturan perundungan tersebut. Di sini peran masing-masing OPP sangat menentukan, terlepas dari kemungkinan adanya faktor lain yang me-

nyebabkan massa lebih suka berpawai (berarti melanggar peraturan) yang sebagian berbuntut kerusuhan yang menimbulkan banyak korban jiwa maupun kerugian lainnya.

Seperti biasanya, pengalaman kampanye yang memprihatinkan dan sekaligus mencemaskan ini menjadi pesan yang sangat berharga bagi semua pihak dalam menghadapi situasi yang sama di masa datang.

Para Penulis

- **Prijono Tjiptoherijanto.**
Sarjana Ekonomi lulusan Universitas Indonesia (1974), M.A. University of The Philippines, Filipina (1977), dan gelar doktor dari Universitas Hawaii, USA (1980). Jabatan sekarang adalah Staf Pengajar Fakultas Ekonomi UI serta Asisten IV Menteri Negara Kependudukan.
- **Nizwar Syafa'at.**
Staf peneliti Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Sarjana Jurusan Tanah (1982); MS Ekonomi Pertanian (1989) dan sekarang sedang mengikuti program S3 Pengembangan Wilayah Pedesaan IPB.
- **Vidhyandika Moeljarto.**
Sarjana Antropologi dari Universitas Gadjah Mada (1992); M.Sc bidang Social Policy and Planning in Developing Countries dari The London School of Economics and Political Science, Inggris (1995). Staf Departemen Sosial Budaya CSIS.
- **Nur Hadi Wiyono.**
Menyelesaikan studi S1 pada jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor (1992). Bekerja sebagai asisten peneliti Kependudukan di Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia sejak tahun 1993.
- **Riwanto Tirtosudarmo.**
Sarjana Psikologi Universitas Indonesia (1979); lulus S2 bidang Population Studies pada Australian National University (1984) dan memperoleh gelar S3 pada bidang dan universitas yang sama tahun 1990. Sekarang staf peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPT-LIPI).
- **Ade Latifa.**
Bekerja sebagai peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- **Bambang Purwoko.**
Sarjana Ekonomi dari Fakultas Ekonomi Universitas Pancasila; kemudian memperoleh gelar MA di bidang Ekonomi. Tahun 1994 Ph.D Candidate University of Sydney, Australia.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

i,
/
a
ut
ji-
-

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.